

**CONTRIBUCION TEMATICA DE AMERICA LATINA AL INFORME BIENAL DE
EVALUACION MUNDIAL SOBRE LA REDUCCION DE RIESGO 2009**

Entregable No. 03 – Informe Final

Consultores: Milton von Hesse
Joanna Kámiche
Catherinne de la Torre

Noviembre del 2008

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACRÓNIMOS

CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CGR-Colombia	Contraloría General de la República, Colombia
DGPM-MEF	Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas, Perú
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres
GAR/DRR	Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction Informe Global de Evaluación de Reducción de Riesgo de Desastres
GTZ-Perú	Deutsche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit – Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Perú
MAH	Marco de Acción de Hyogo 2005-2015
GOBERNACION	Ministerio de Gobernación, El Salvador
PREDECAN	Prevención de Desastres en la Comunidad Andina
SNIP-Perú	Sistema Nacional de Inversión Pública, Perú
UN-BCPR	United Nations Development Programme, Bureau for Crisis Prevention and Recovery
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RRD	Reducción de Riesgo de Desastres

ÍNDICE

INTRODUCCION.....	5
RESUMEN EJECUTIVO.....	6
CAPÍTULO I: ASPECTOS GENERALES Y OBJETIVOS	16
I. ANTECEDENTES	16
II. OBJETIVO GENERAL	17
III. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	17
IV. CONTEXTO INTERNACIONAL Y LATINOAMERICANO	18
4.1 Contexto Internacional	18
4.2 Contexto Latinoamericano.....	20
CAPÍTULO II: ESTUDIOS DE CASO.....	26
A. COLOMBIA: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	26
1.1 Introducción	26
1.2 Descripción de la situación antes de la buena práctica	28
1.3 Descripción de la buena práctica	31
1.4 Evaluación de la buena práctica	35
1.5 Elementos básicos para la implementación de la buena práctica	37
1.6 Lecciones aprendidas y recomendaciones	45
B. EL SALVADOR: SERVICIO NACIONAL DE ESTUDIOS TERRITORIALES - SNET.....	46
1.1 Introducción	46
1.2 Descripción de la situación antes de la buena práctica	48
1.3 Descripción de la buena práctica	49
1.4 Evaluación de la buena práctica	51
1.5 Elementos básicos para la implementación de la buena práctica	52
1.6 Lecciones aprendidas.....	60
C. PERÚ: SISTEMA NACIONAL DE INVERSION PÚBLICA – SNIP.....	61
1.1 Introducción	61
1.2 Descripción de la situación antes de la buena práctica	62
1.3 Descripción de la buena práctica	63
1.4 Evaluación de la buena práctica	71
1.5 Elementos básicos para la implementación de la buena práctica	72
1.6 Lecciones aprendidas.....	78
CAPÍTULO III: PROPUESTA DE MODELO DE GESTIÓN DE RIESGO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CONSTRUCCIÓN DEL MODELO ESTILIZADO).....	79
BIBLIOGRAFÍA.....	99

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1: Síntesis de los Estudios de Caso	9
Cuadro N° 2: Organismos Regionales Latino Americanos y El Caribe	21
Cuadro N° 3: El Marco de Acción de Hyogo y los Estudios de Caso.....	24
Cuadro N° 4: Componentes del Préstamo aprobado	33
Cuadro N° 5: Pérdidas Económicas causadas por ocurrencia de amenazas 1980-2001.....	49
Cuadro N° 6: Relación de proyectos del SNET con la cooperación internacional	60
Cuadro N° 7: Aplicación del análisis de riesgo a la evaluación ex ante de proyectos utilizando el análisis costo beneficio incremental	68
Cuadro N° 8: Análisis de sensibilidad de los proyectos.....	70
Cuadro N° 9: Relación entre instrumentos, sistemas y resultados.....	89

ÍNDICE DE GRÁFICA

Gráfica N° 1: Efecto de desastres en el PBI.....	7
Gráfica N° 2: Evolución de los esquemas organizativos en torno a la gestión de riesgo.....	8
Gráfica N° 3: Propuesta del Sistema de Prevención y Reducción del Riesgo en el Proceso de Desarrollo	14
Gráfica N° 4: Proceso de incorporación del Análisis del Riesgo en el SNIP.....	64
Gráfica N° 5: Talleres Macroregionales 2006 – 2007	74
Gráfica N° 6: Implementación del Programa de Asistencia Técnica en Formulación y Evaluación de PIPs asociados a peligros 2007-2008.....	76
Gráfica N° 7: Efecto de desastres en el PBI	80
Gráfica N° 8: Proceso de desarrollo desde una perspectiva de la gestión pública	83
Gráfica N° 9: Gestión del Riesgo de Desastre en el proceso de desarrollo desde una perspectiva de la gestión pública.....	84
Gráfica N° 10: Incorporación de herramientas en los procesos de la gestión pública.....	90
Gráfica N° 11: Incorporación de herramientas en los procesos de la gestión pública en situaciones de emergencia	91

INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo es sistematizar "buenas prácticas"¹ que han contribuido a la reducción del riesgo de desastre en los procesos de desarrollo de tres países de América Latina, con el fin de destacar algunas lecciones aprendidas que puedan ser aplicadas en otros países de la región. Dicho análisis permitió la construcción, a partir de las lecciones aprendidas de los estudios de caso, de una propuesta integral de mecanismos e instrumentos de política, que contribuyan a la incorporación de la reducción de riesgo en procesos de desarrollo en América Latina.

El presente trabajo corresponde a la "Contribución Temática de America Latina al Informe Bienal de Evaluación Mundial sobre la Reducción de Riesgo 2009" y está dividido en 4 secciones. La primera sección, precisa el objetivo general y los específicos de la consultoría, así como el contexto internacional y regional en relación a la prevención y reducción de riesgos de desastres producidos por amenazas naturales. La segunda sección, corresponde a la documentación y análisis de tres "buenas practicas" de América Latina y El Caribe, que se enmarcan, de manera transversal, con los principios y las acciones prioritarias del Marco de Acción de Hyogo. Cada caso describe diferentes intervenciones públicas, que permitirán posteriormente la construcción de una propuesta de intervención de la gestión del riesgo para América Latina y El Caribe. La tercera sección, presenta la propuesta del modelo de gestión de riesgo "construcción del modelo estilizado", cuyo diseño considera mecanismos e instrumentos de política que contribuyan a introducir la gestión del riesgo en los procesos de desarrollo. Finalmente, se presentan las conclusiones.

La elaboración de este trabajo se benefició con los comentarios y orientaciones de Alberto Aquino, Ana Campos y Nancy Zapata, a quienes agradecemos profundamente el tiempo dedicado. También queremos agradecer la paciencia, entusiasmo y colaboración de los funcionarios nacionales entrevistados en Colombia, El Salvador y Perú. Los errores y omisiones, sin embargo, son sólo responsabilidad nuestra.

¹ En el presente documento, el concepto de "buena práctica" se refiere a experiencias de gestión del riesgo que -aunque no son integrales y son aún vulnerables a las decisiones de política internas- permiten avanzar hacia una gestión del desarrollo más eficiente, porque incorporan elementos de reducción del riesgo en la gestión pública cotidiana

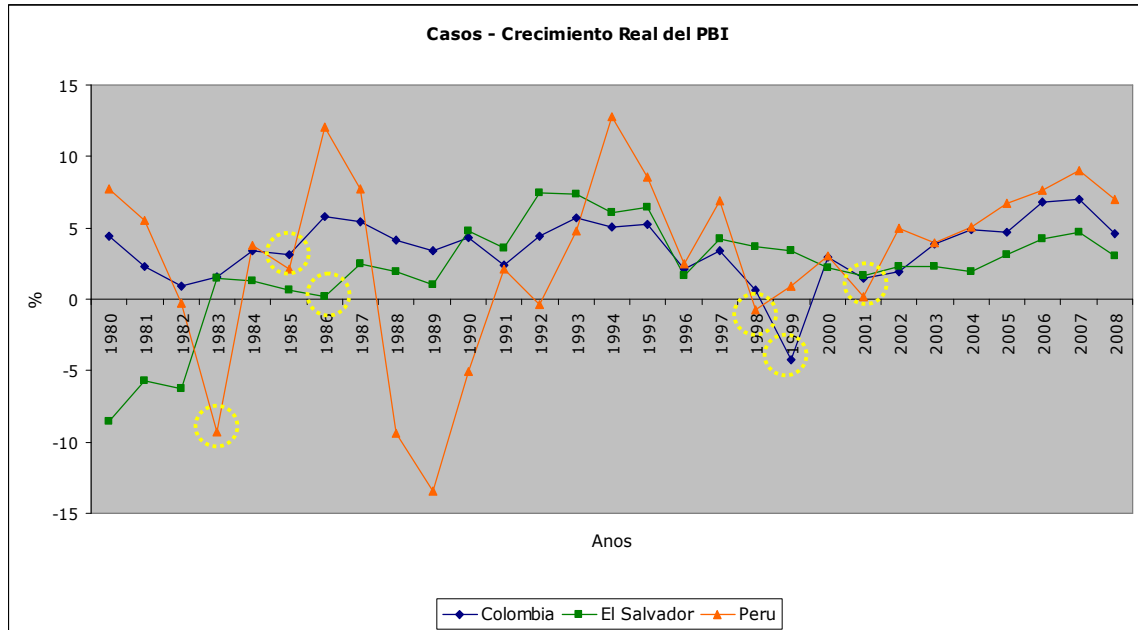
RESUMEN EJECUTIVO

La experiencia pasada en América Latina en relación al tratamiento que dan los países al riesgo de desastres se basa, generalmente, en una gestión reactiva –y no preventiva- a la presencia de una emergencia. La planificación de los procesos de desarrollo en los países de Latinoamérica se ha centrado, fundamentalmente, en los aspectos macroeconómicos de equilibrio fiscal, apertura comercial, liberalización financiera y promoción de la inversión privada, complementados con políticas sociales específicas de distinto orden.

Usualmente, la gestión del desarrollo, entendida como el conjunto de políticas y acciones orientadas a lograr un crecimiento sostenido, no ha asumido en su diseño la posibilidad de que los territorios sean afectados por la presencia de eventos y mega eventos naturales con gran potencial destructivo, como son los terremotos, huracanes o inundaciones. Sin embargo, dicha posibilidad existe y puede afectar de manera importante los aún incipientes procesos de desarrollo, por lo menos de manera localizada al interior de los territorios nacionales.

En el caso de los países reseñados en el presente documento, la ocurrencia de mega eventos como, por ejemplo, el impacto del huracán Mitch en El Salvador, el Fenómeno El Niño en el Perú o los terremotos de Popayán y Armero en Colombia, generaron además de las víctimas, unas pérdidas económicas importantes que afectaron la trayectoria de la evolución del Producto Bruto Interno (PBI).

Gráfica N° 1: Efecto de desastres en el PBI

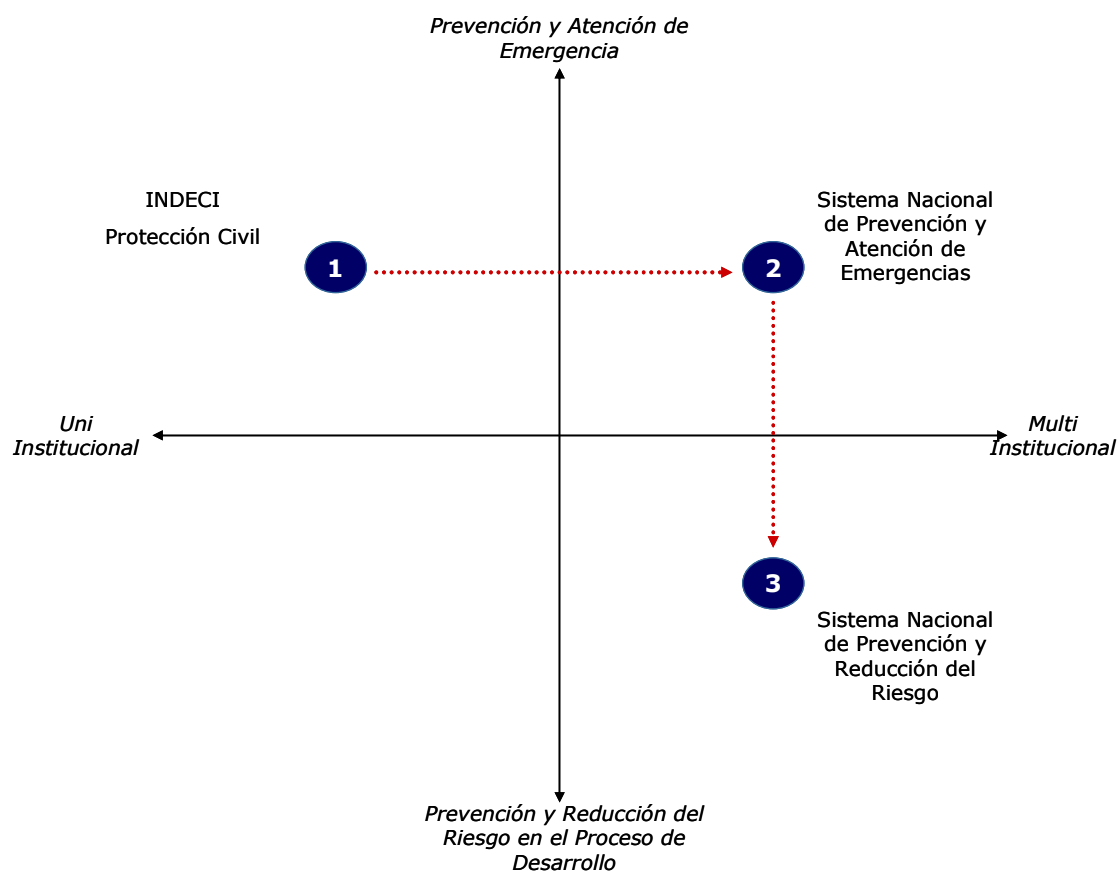


Fuente: IMF, 2008 Source: World Economic Outlook (April 2008)

I. EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS

La gestión reactiva de los países ante las emergencias se ha reflejado en la configuración institucional que ha prevalecido en las últimas décadas. Los países de la región adoptaron, generalmente, un modelo uni-institucional de prevención y atención de desastres –típicamente las entidades de defensa o protección civil- para enfrentar las emergencias que se derivan de la ocurrencia de amenazas de origen natural. Este esquema institucional, que se activa alrededor de la emergencia cuando el desastre es inminente o ya ocurrió- ha demostrado poca eficacia tanto en la prevención como en la fase de rehabilitación y reconstrucción debido, principalmente, a la poca gobernabilidad intersectorial que tienen estas entidades dependientes de los Ministerios o Secretarías del Interior o de Gobierno.

Gráfica N° 2: Evolución de los esquemas organizativos en torno a la gestión de riesgo



Elaboración Propia

Ante la poca eficacia de ese primer esquema, la región ha tratado de avanzar hacia un segundo tipo de configuración institucional que, bajo el liderazgo de las entidades de defensa o protección civil, establece un sistema de prevención y atención de emergencias con oficinas especiales para este fin insertadas en los ministerios sectoriales e instancia de gobierno subnacionales (principalmente a nivel municipal). Estos sistemas nacionales tampoco han sido tan eficaces debido a la poca gobernabilidad de las entidades de defensa o protección civil en las decisiones de inversión sectoriales o subnacionales en aspectos de prevención de emergencias o reconstrucción.

El presente trabajo plantea la necesidad de superar esos dos esquemas institucionales y avanzar hacia la construcción de un tercer modelo de intervención que, bajo el liderazgo de la institución que tenga mayor responsabilidad en la

conducción de los procesos de desarrollo², se ocupe de la prevención y la reducción del riesgo de desastres naturales.

En la búsqueda y construcción de ese tercer modelo de gestión de riesgo aplicable a América Latina y El Caribe, se procederá a analizar 3 estudios de caso específicos en Colombia, El Salvador y Perú que incorporan de una u otra forma los principios y acciones prioritarias del Marco de Acción de Hyogo para la reducción del riesgo de desastres. Asimismo, es importante destacar que estos casos describen diferentes *intervenciones públicas* orientadas a la reducción de riesgo de desastres a través de mecanismos e instrumentos de política que han mostrado cierta efectividad en el objetivo de mejorar la gestión del riesgo de desastres desde una perspectiva de la gestión pública.

Cuadro N° 1: Síntesis de los Estudios de Caso

País	Colombia	El Salvador	Perú
Caso	Contraloría General de la República - CGR	Servicio Nacional de Estudios Territoriales - SNET	Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP
Objetivo	<p>La Contraloría General de la República (CGR), por el artículo 267 de la Constitución Política de 1991, tiene el mandato de ejercer el control fiscal, por lo cual debe vigilar la gestión fiscal de la administración y de las entidades que manejan fondos o bienes estatales. Su objetivo es fomentar el buen uso de los recursos y bienes públicos, promoviendo el mejoramiento de las entidades públicas.</p> <p>De manera específica, se encarga de analizar y determinar si las entidades públicas utilizan los recursos públicos de acuerdo con el marco legal existente, considerando los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad ambiental.</p>	<p>El SNET tiene como objeto contribuir a la prevención y reducción del riesgo de desastre, así como promover y facilitar el diseño y la implementación de políticas, estrategias, programas y proyectos que favorezcan y estimulen la concreción de las intervenciones que las organizaciones, instituciones y colectividades nacionales públicas y privadas realicen en función del desarrollo, y en el cual, la reducción y control de riesgo constituyan actividades transversales e integradoras de los diferentes procesos que tienen por objetivo garantizar que las iniciativas económicas y sociales de desarrollo impulsados en la sociedad, se den en las condiciones permisibles de seguridad y que las acciones de respuesta ante un desastre, promuevan el mismo desarrollo transformando en lo posible las causas que le dieron origen.</p>	<p>El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), que se creó en el año 2000 mediante Ley No. 27293, tiene el objetivo de optimizar el uso de los recursos públicos, a través del establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión.</p>
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> Exámenes de Control de Funciones y Cumplimiento de las Competencias Fondos Contingentes 	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Ordenamiento Territorial Plan de Desarrollo Análisis de Escenarios Multiámbito 	<ul style="list-style-type: none"> Estudios de preinversión - Análisis de Costo-Beneficio Incremental con Incorporación de Riesgo

Elaboración Propia

Cabe señalar también que ninguna de las experiencias analizadas cumple, por sí sola, un modelo integral de prevención y reducción de riesgos que funcione de manera consolidada. Cada una de estas experiencias, que siguen siendo vulnerables al devenir de las políticas económicas de los países en los que se presentan, aportan

² Según el país, puede ser el Ministerio de Hacienda, de Economía, de Planificación u otro, que cuente con las herramientas necesarias intersectoriales para velar por la correcta asignación y priorización de recursos con la finalidad de prevenir y reducir los riesgos en el proceso de desarrollo.

ciertos elementos y herramientas de política que son útiles para la construcción de una propuesta de modelo más integral para la prevención y reducción del riesgo de desastres en los países de América Latina y el Caribe.

En los párrafos siguientes se presenta una breve descripción estilizada de las principales herramientas de gestión que fueron identificadas en las experiencias de Colombia, El Salvador y Perú.

AEA: Análisis de Escenarios Uni y Multiamenazas: Este tipo de instrumento, debe permitir la identificación y caracterización científica de las amenazas que existen en cada país. Esta información debe estar disponible, pero en un formato amigable para que los potenciales usuarios, puedan tomar decisiones de manera más informada. Una primera experiencia de esta herramienta es la desarrollada en El Salvador, a través del SNET y en menor medida, en el caso peruano, a través de la Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía.

POT: Plan de Ordenamiento Territorial: Es el instrumento a través del cual se determina y regula el uso del territorio, estableciendo los distintos usos que puede tener el mismo, considerando las condiciones físicas, ambientales, económicas, sociales, entre otras del territorio bajo análisis. La incorporación de la Gestión del Riesgo en un POT implica que para la definición del uso del territorio se incorporen criterios de gestión de riesgo que disminuyan la vulnerabilidad de la población que hará uso de dicho territorio.

PD: Plan de Desarrollo: El objetivo de los PD, sean sectoriales o territoriales, es establecer los lineamientos de las unidades administrativas (ministerios, municipios, provincias, regiones) de las que se trate, bajo una premisa de promoción del desarrollo y el uso eficiente de los recursos con los que se cuente (públicos y privados), con el objetivo de maximizar el bienestar de la población.

En esta lógica, y considerando que la reducción del riesgo de desastre contribuye a prevenir y mitigar el riesgo de desastre, es que los Planes de Desarrollo deben contar con criterios de gestión del riesgo para que se puedan posteriormente implementar intervenciones que contribuyan a

reducir la vulnerabilidad de la población en el ámbito de análisis (sea sectorial o territorial).

E-P ACBIR: Evaluación de Proyectos con Análisis Costo Beneficio Incremental con Incorporación del Análisis del Riesgo. Los proyectos que se elaboran en el marco de los Planes de Desarrollo (PD) y Planes de Ordenamiento Territorial (POT) buscan contribuir al bienestar de la población beneficiada por los mismos. En esta lógica, si la ocurrencia de una amenaza genera un desastre que impide que un proyecto no pueda continuar brindando los beneficios para los que fue creado, está afectando negativamente el bienestar de la población involucrada.

En esta lógica, incluir el Análisis Costo Beneficio Incremental de medidas para reducir la vulnerabilidad existente en un proyecto, de tal manera que se contribuya a que éste pueda seguir brindando los servicios para los que fue creado, es una manera de prevenir los riesgos de desastre (y por ende, contribuir a mantener el bienestar de la población). Es por ello, que se debe implementar acciones concretas: desarrollo de instrumentos metodológicos, acciones de capacitación, sistematización de experiencias, entre otros, para que los proyectos que se diseñen y ejecuten tengan criterios de gestión del riesgo.

Esta experiencia ha sido desarrollada de manera importante por el Sistema Nacional de Inversión Pública en el Perú, con apoyo de la Cooperación Internacional (GTZ), lo cual es una muestra de los avances que se pueden realizar en el tema.

EC: Exámenes de Control de Funciones y Cumplimiento de Competencias: La necesidad de evaluar de manera permanente los logros y avances alcanzados en la implementación de la gestión del riesgo en los países de la región, requiere del establecimiento de exámenes periódicos de tales logros y avances, en relación con el marco normativo y funcional establecido para las instancias involucradas en el proceso. Estos exámenes deben tener como objetivo hacer un seguimiento, que permita realizar sugerencias para mejorar los procesos y acciones desarrolladas por las instancias involucradas, a fin de mejorar la gestión del riesgo del país.

Este instrumento se propone a la luz de la experiencia de la Controlaría General de la República de Colombia, realizada en el 2007, para

determinar los avances al Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres aprobado en dicho país.

Adicionalmente a estas herramientas o instrumentos identificados en los estudios de caso -AEA, PD, POT, EC-ACBIR, EC- para el desarrollo de un modelo de gestión pública que permita introducir el análisis de riesgo en los procesos de desarrollo es necesario incorporar al análisis otros instrumentos específicos que contribuyen a hacer frente a los impactos negativos que tienen los desastres en la sociedad.

PE: Planes de Emergencia: Se refiere a que en el esquema propuesto se debe contar con un instrumento que defina el conjunto de acciones y pasos concretos a seguir cuando la ocurrencia de una amenaza genere un desastre. Estos planes deben ser específicos en términos de las responsabilidades institucionales que cada uno de los entes participantes en los sistemas de atención de emergencias tiene para atender tales circunstancias. Los planes deben ser tales, que las instancias involucradas en la gestión del riesgo en el país puedan utilizarlo para ejecutar acciones de manera coordinada y considerando criterios de eficiencia, de tal manera que los costos de hacer frente a la emergencia sean los menores posibles, en términos del impacto para la sociedad.

TI: Tipología de intervención: A la luz de los Planes de Emergencia, se deben definir los tipos de intervención a ejecutar ante situaciones de emergencia. Las TI deben haber sido establecidas previamente considerando las características y dimensiones del desastre, los costos de intervención, los tiempos de ejecución, los procedimientos a seguir en cada caso, entre otros. En este tipo de instrumentos se incluyen los protocolos de acción en situaciones de emergencia y que las instituciones involucradas en la gestión del riesgo deben manejar y conocer para implementar.

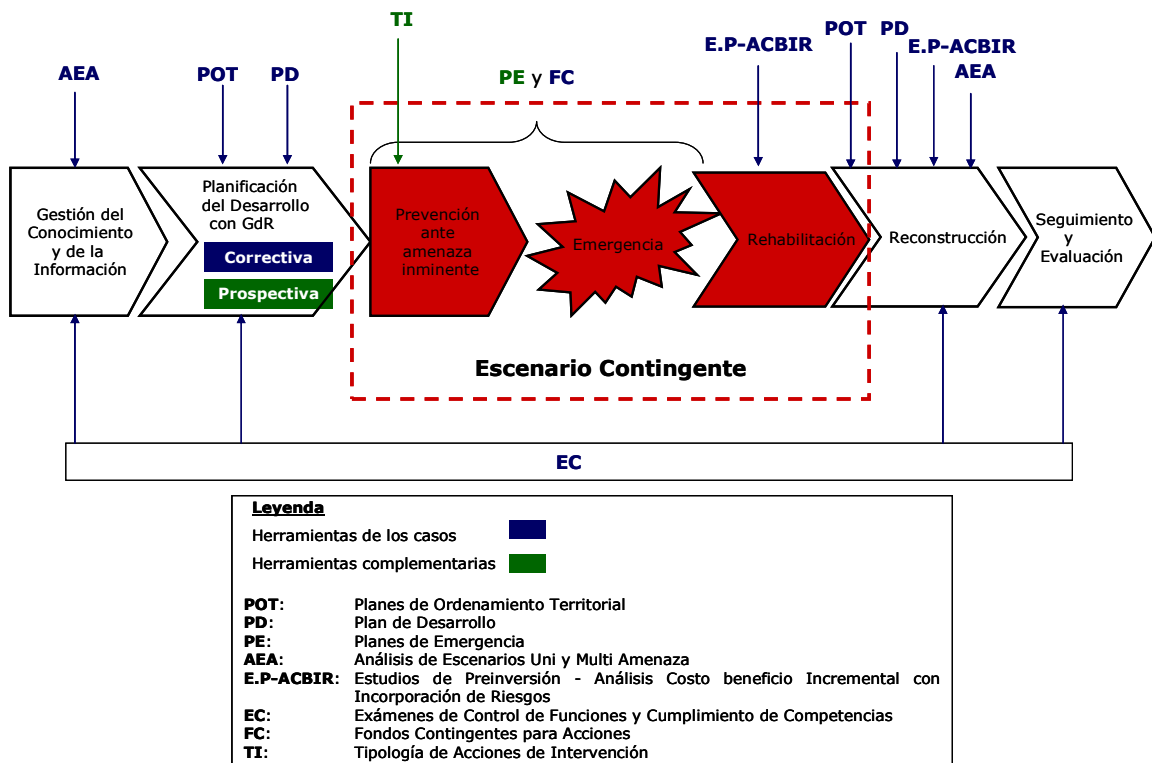
En el Sistema Nacional de Inversión Pública de Perú, se inició el desarrollo de este instrumento a raíz de los desastres generados por las sequías que afectaron el país en los años 2006 – 2007, así como el terremoto de agosto de 2007.

FC: Fondos de contingencia: Se refiere a la aprobación previa de recursos contingentes por parte de algún organismo financiero nacional o internacional, que serán utilizados ante la ocurrencia de un desastre. La importancia de estos fondos radica en que al tenerse disponibles ante la ocurrencia de la emergencia permiten contar con recursos de manera inmediata, lo cual contribuye a la atención del desastre y por ende, a la reducción del impacto en la población afectada por el mismo. Estos instrumentos financieros de transferencia del riesgo contribuyen a reducir la vulnerabilidad económica de los países frente a la ocurrencia de amenazas y la generación de desastres. Este tipo de fondos deben ser negociados previamente considerando el historial de desastres que tienen los países de la región en términos de desastres y que han sido ejemplificados en los casos de estudio señalados previamente.

En el caso particular de Colombia, la existencia de un fondo de contingencia por US\$ 150 millones que tiene el país concertada con el Banco Mundial, permite que el país sea menos vulnerable ante la ocurrencia de un desastre en términos fiscales y ello disminuye el impacto negativo de los mismos en la sociedad. En Perú existió hasta el año 2006 una línea de crédito contingente del Banco de la Nación destinada a financiar las necesidades derivadas de las emergencias.

Considerando la descripción de los instrumentos y/o herramientas a utilizar, se propone crear un nuevo modelo de intervención para la creación de un sistema de prevención y reducción de riesgos de desastres a partir de establecer una relación entre los instrumentos descritos, las entidades que deben ser responsables de su implementación y los resultados que se lograrán con tales herramientas.

Gráfica N° 3: Propuesta del Sistema de Prevención y Reducción del Riesgo en el Proceso de Desarrollo



El análisis de las tres experiencias destacables de gestión de riesgo de desastres en América Latina permite llegar a las siguientes conclusiones:

1. La presencia permanente de amenazas naturales en la región hace necesario que la gestión del desarrollo incorpore de manera explícita la gestión del riesgo de desastres.
2. Lo que ha prevalecido en la región es una gestión reactiva ante la ocurrencia de desastres. Es decir, la atención se ha centrado en la emergencia y sus consecuencias y no en la reducción del riesgo ex ante. Ello ha hecho que los procesos de crecimiento económico sean más vulnerables a las amenazas naturales de lo que podrían ser si se hubiera internalizado la gestión del riesgo en la gestión del desarrollo.
3. Sin embargo, existen en América Latina experiencias de gestión del riesgo que -aunque no son integrales y son aún vulnerables a las decisiones de política internas- permiten avanzar hacia una gestión del desarrollo más eficiente, porque incorporan elementos de reducción del riesgo en la gestión pública cotidiana.

4. Las experiencias estudiadas en Colombia, El Salvador y Perú, fueron sintetizadas y estilizadas e incorporadas a un modelo de gestión pública que incorpora la gestión del riesgo de desastres como parte intrínseca del proceso de desarrollo. De acuerdo a este modelo, que es más positivo que normativo, para que la prevención de los riesgos se realice de manera eficiente y la atención de las emergencias sea efectiva es necesario incluir la gestión del riesgo en la gestión del desarrollo.
5. Este nuevo modelo se basa en la creación de un Sistema Nacional de Prevención y Reducción de Riesgos que se introduce y opera a partir de los sistemas administrativos que ya existen en los países. Se propone que este nuevo sistema sea liderado por una entidad competente que tenga mayor responsabilidad multisectorial en la conducción de los procesos de desarrollo³ que las entidades de defensa o protección civil, y se ocupe de liderar el proceso de prevención y reducción del riesgo de desastres originados por amenazas naturales.
6. En los 3 casos analizados, la participación de la Cooperación Internacional resultó fundamental para la incorporación, de métodos e instrumentos, en las políticas públicas de la gestión del riesgo

³ Según el país, puede ser el Ministerio de Hacienda, de Economía, de Planificación u otro, que cuente con las herramientas necesarias intersectoriales para velar por la correcta asignación y priorización de recursos con la finalidad de prevenir y reducir los riesgos en el proceso de desarrollo.

CAPÍTULO I: ASPECTOS GENERALES Y OBJETIVOS

I. ANTECEDENTES

La preparación del “*Informe Global de Evaluación de Reducción de Riesgo de Desastres 2009*” (GAR por sus siglas en inglés), que está a cargo de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres – EIRD, está siendo coordinada con el Banco Mundial y el PNUD, en colaboración con PNUMA, UNICEF, IFRC, Provention, OMM; OCHA, UNESCO y otros socios del sistema. Se espera que el GAR sea lanzado por el Secretario General de la ONU en la segunda sesión de la Plataforma Global de Reducción de Riesgo de Desastres en mayo de 2009.

Cada edición del GAR contiene tres componentes: (1) Actualización Global del Riesgo, desarrollado por la Plataforma de Identificación del Riesgo Global (GRIP por sus siglas en inglés), la cual brinda al sistema de la EIRD una línea de base sobre los patrones y tendencias en el riesgo de desastres a escala global, contra la cual se puede evaluar la reducción del riesgo de desastres en el tiempo; (2) Un análisis temático de algunos aspectos claves de la reducción del riesgo, con ejemplos de los vínculos entre el riesgo de desastres y pobreza, urbanización, cambio climático global, desarrollo económico e inequidad de género. En particular, el GAR 2009 se enfocará en los vínculos entre riesgos de desastres y tendencias en la pobreza; y finalmente, (3) Revisión del progreso en la implementación del Marco de Acción de Hyogo (MAH) a nivel nacional, regional e internacional, identificando vacíos y desafíos, para aportar un análisis que permita el establecimiento de prioridades para el sistema de la EIRD.

Dentro del informe a nivel nacional del GAR 2009 y en el marco del componente tres, se ha contemplado la inclusión de: i) revisiones exhaustivas del progreso en la implementación del MAH en un grupo limitado de países de cada una de las diferentes regiones del mundo, y/o, ii) un análisis temático que sirva para ilustrar avances significativos y/o tendencias innovadoras en la reducción del riesgo, en el contexto de la implementación del Marco de Acción de Hyogo, en algunos países selectos de la región. En febrero del 2008, la unidad regional de la ONU/EIRD Américas, en coordinación con la sede en Ginebra, realizó una reunión de consulta con algunos de los principales socios regionales en la ciudad de Panamá. Allí se discutieron los posibles aportes temáticos de la región y hubo un consenso alrededor de tres áreas temáticas emergentes que han tenido impactos relevantes en la agenda nacional de reducción de riesgo, las cuales son:

a) Inclusión del análisis de riesgo en los procesos de inversión pública, existiendo un antecedente bien documentado para el caso del Ministerio de Economía y Finanzas en Perú.

b) Rendición de cuentas en las políticas públicas de gestión de riesgos, con un actor emergente en el caso de la Contraloría General de la República de Colombia.

c) Finalmente, se identificó el trabajo realizado por el Servicio Nacional de Estudios Territoriales de El Salvador en términos de la unificación de fuentes de información para analizar las condiciones de riesgo del país, como otro de los ejemplos a ilustrar para complementar la contribución de la región.

Se espera que el GAR se constituya en una evaluación clave que enfocará la atención mundial en el problema del riesgo de desastres, y que permitirá consolidar el apoyo político y económico, al igual que el compromiso, para la reducción del riesgo de desastres, con lo cual se podrá apoyar a la Plataforma Global (GRIP) en la delineación de las prioridades del sistema de la EIRD.

Es en este sentido, que se propone la realización de una consultoría que permita sistematizar los casos señalados en las áreas temáticas emergentes en América Latina. El resultado de dicha consultoría es el que se presenta a continuación.

II. OBJETIVO GENERAL

Sistematizar buenas prácticas que han contribuido a la reducción del riesgo de desastre en los procesos de desarrollo en tres países de América Latina, con el fin de destacar algunas lecciones aprendidas que puedan ser aplicadas en otros países de la región.

III. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 3.1 Analizar y evaluar el contexto, los instrumentos y los procesos que facilitaron la incorporación de la reducción del riesgo de desastre en procesos de desarrollo en tres países de la región.
- 3.2 Construir, a partir de las lecciones aprendidas de los estudios de caso, una propuesta integral de mecanismos e instrumentos de política, en el MAH, que contribuyan a la incorporación de la reducción de riesgo en procesos de desarrollo en América Latina.
- 3.3 Formular recomendaciones respecto de la necesidad de diseñar mecanismos e instrumentos de política que contribuyan al fortalecimiento de la gestión prospectiva del riesgo.

IV. CONTEXTO INTERNACIONAL Y LATINOAMERICANO

4.1 Contexto Internacional

El 2005, se realizó la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres en Kobe, Hyogo (Japón), en la cual se aprobó el Marco de Acción para 2005-2015⁴, que se denomina "*Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*". La Conferencia constituyó una oportunidad para promover un enfoque estratégico y sistemático de reducción de la vulnerabilidad a las amenazas y los riesgos que éstas conllevan. Dicho Marco de Acción, establece las estrategias que las naciones requieren implementar para aumentar la resiliencia ante los desastres.

El Marco de Acción de Hyogo – MAH (EIRD/ONU, 2005), establece 5 objetivos generales orientados a la reducción del riesgo de desastres, los mismos que se indican a continuación:

Objetivos Generales

1. Concluir el examen de la Estrategia de Yokohama⁵ y su Plan de Acción con el fin de actualizar el marco de orientación para la reducción de desastres en el siglo XXI;
2. Determinar actividades específicas encaminadas a asegurar el cumplimiento de las disposiciones pertinentes del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible sobre vulnerabilidad, evaluación de los riesgos y gestión de actividades en casos de desastre;
3. Intercambiar las mejores prácticas y experiencias para fomentar la reducción de los desastres en el contexto de la consecución del desarrollo sostenible y determinar las deficiencias y los problemas;
4. Cobrar más conciencia sobre la importancia de las políticas de reducción de desastres, y así facilitar y promover su aplicación;

⁴ Naciones Unidas. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres – EIRD (2005).

⁵ Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Naciones Unidas (1994). Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro. Directrices para la Prevención de los Desastres Naturales, la Preparación para Casos de Desastre y la Mitigación de sus Efectos. La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales Yokohama, Japón, del 23 al 27 de mayo de 1994s

5. Aumentar la fiabilidad y la disponibilidad de información adecuada sobre los desastres destinados al público y a los organismos de gestión de desastres en todas las regiones, como se establece en las disposiciones pertinentes del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo.

A fin de lograr los resultados previstos, se propuso implementar 3 objetivos estratégicos y se definieron 5 prioridades de acción, a partir de las evaluaciones de la Estrategia de Yokohama (1994) y de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (2005).

A continuación se indican tanto los objetivos estratégicos como las prioridades de acción:

Objetivos Estratégicos⁶

1. "La integración más efectiva de la consideración de los riesgos de desastre en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con acento especial en la prevención y mitigación de los desastres, la preparación para casos de desastre y la reducción de la vulnerabilidad.
2. La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios a todo nivel, en particular a nivel de la comunidad, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas.
3. En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en el diseño y la ejecución de los programas de preparación para las situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación".

Prioridades de acción

1. "Velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación.
2. Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana.

⁶ Los objetivos estratégicos y las Prioridades de acción corresponden al documento elaborado sobre el Marco de Acción de Hyogo (EIRD/ONU, 2005).

3. Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.
4. Reducir los factores de riesgo subyacentes.
5. Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel”.

Estos objetivos estratégicos y las prioridades identificadas guiarán los esfuerzos destinados a la reducción del riesgo de desastres durante la próxima década, enfocándose principalmente en reducir considerablemente las pérdidas que ocasionan los desastres en términos de vidas humanas y bienes sociales, económicos y ambientales de los países, mediante una serie de principios, guías, acciones prioritarias y medios para lograr la resiliencia de las comunidades vulnerables frente a los desastres.

Al incorporar las propuestas del MAH, se sobreentiende que los Estados, las organizaciones regionales e internacionales, así como los agentes involucrados en la temática, parten de un punto en común y consensúan sus enfoques para la reducción del riesgo de desastres, permitiendo un espacio en el cual se elaboren planes, políticas y prácticas comunes. El entorno internacional actual es propicio para generar, identificar y fortalecer aquellos esfuerzos orientados a la reducción de desastres, en el caso de la Región de America Latina y El Caribe. En este contexto, la Región cuenta con esfuerzos normativos, institucionales, y técnicos fundamentales para construir naciones más resilientes a los desastres.

4.2 Contexto Latinoamericano

En ese sentido, la región Latinoamericana viene desarrollado, desde los años 80, esfuerzos orientados a la reducción de riesgo de desastres. Dichos esfuerzos se han realizado tanto como: (1) iniciativas individuales, es decir, cada país ha creado sistemas de prevención de riesgo, así como el desarrollo de sus respectivos instrumentos para la adecuada operatividad de los mismos; y/o (2) como iniciativas colectivas donde los países se agrupan voluntariamente, conformando organismos regionales de carácter intergubernamental, donde se proponen políticas y estrategias comunes para su aplicación.

La Región de Latino America y el Caribe, cuenta con organismos regionales como:

- La Comunidad Andina-CAN
- Sistema de Integración Centro Americano-SICA

Estos organismos regionales tienen como principales objetivos: la integración, desarrollo y competitividad económica de Latino America y el Caribe. Dichos objetivos se pueden ver en el Cuadro No. 1:

Cuadro N° 2: Organismos Regionales Latino Americanos y El Caribe

CAN ^{1/} .	SICA ^{2/} .
Es una comunidad de cuatro países que voluntariamente se han unido con el objetivo de alcanzar un desarrollo más acelerado, más equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, suramericana y latinoamericana.	Tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo

Fuente:

1/. www.comunidadandina.org,

2/. www.sica.int

Dichos organismos regionales han creado Secretarías o Programas especializados en la reducción de riesgo de desastres. En ese sentido, el SICA crea en 1987 el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central - CEPREDENAC. Esta institución está conformada por 6 países centroamericanos (Panamá, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) y es una instancia para la promoción de la cooperación regional en la prevención de los desastres. El mandato de CEPREDENAC es promover actividades, proyectos y programas que conduzcan a la reducción de riesgos a desastres que provoquen pérdidas humanas y económicas causadas por los factores socio-naturales.

Por otro lado, mediante la Decisión N°529 de julio de 2002, la Comunidad Andina creó el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres – CAPRADE, con el objetivo de *contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres naturales [sic] y antrópicos (PREDECAN, 2008)*. El CAPRADE realiza acciones de coordinación y promoción de políticas, estrategias y planes para la prevención, mitigación, preparación, atención de desastres, rehabilitación y reconstrucción, entre otras. En esta lógica, en el año 2003, mediante un convenio de financiamiento suscrito entre la Comunidad Andina (CAN) y la Comunidad Europea (CE), se creó el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina – PREDECAN.

El proyecto PREDECAN tiene como objetivo general “*contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de las personas y bienes expuestos a los peligros y riesgos naturales y promover el desarrollo sostenible en los países de la CAN*” (PREDECAN, 2008), lo cual se enmarca dentro de las políticas regionales de prevención y atención de desastres. De manera específica, el CAPRADE adoptó el Plan Operativo Global del Convenio CAN-UE, es decir el Proyecto PREDECAN, para el período 2005 – 2009. Así, se propone mejorar los servicios en el área de gestión del riesgo mediante el fortalecimiento de políticas nacionales, de instituciones y de la coordinación de actividades en estas áreas.

En ese sentido, las secretarías o programas especializados en la reducción de riesgo de desastres de los organismos regionales, permiten:

- Promover el intercambio de experiencias y conocimientos,
- Coordinar con actores de diferentes campos (planificación, defensa/protección civil, etc.),
- Aprovechar las iniciativas existentes para potenciarlas y lograr sinergias

En el presente trabajo, se documentarán 3 experiencias exitosas de América Latina y El Caribe, que se enmarcan, de manera transversal, con los principios y las 5 acciones prioritarias del Marco de Acción de Hyogo⁷.

Cada uno de estos casos describe diferentes intervenciones públicas, pero complementarias, que posteriormente permitirán la construcción de una propuesta de intervención de la gestión del riesgo, cuyo diseño considere mecanismos e instrumentos de política que contribuyan al fortalecimiento de la gestión prospectiva del riesgo.

Los casos seleccionados son los que se detallan a continuación:

1. Contraloría General de la República, Colombia.-

La Contraloría General de la República de Colombia, que es el ente encargado de “*Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos*”, es una de las primeras instancias de control en la región que ha realizado un seguimiento a las acciones y recursos asignados en el país, durante el período 1998 – 2006, para la reducción de riesgos de desastre en el país. Este esfuerzo, aunado a la existencia de financiamiento por parte de organismos internacionales para atención de emergencias contingentes (fondo contingente), demuestra los

⁷ Ver Cuadro No. 2.

avances realizados por el país, no sólo en el proceso de incorporación de la gestión del riesgo en la política pública nacional, sino también en un seguimiento a dicho proceso.

2. Sistema Nacional de Estudios Territoriales – SNET, El Salvador.-

Es una entidad técnica que, adscrita al Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, tiene por objetivo “*Contribuir a la prevención y reducción del riesgo de desastre, así como promover y facilitar el diseño y la implementación de políticas, estrategias, programas y proyectos que favorezcan y estimulen la concreción de las intervenciones que las organizaciones, instituciones y colectividades nacionales públicas y privadas realicen en función del desarrollo, y en el cual, la reducción y control de riesgo constituyan actividades transversales e integradoras de los diferentes procesos...*”. En este contexto, el SNET se ha convertido en la entidad referente en el país, para la provisión de información científica sobre las condiciones físicas del territorio en el país, y los posibles eventos que pueden desencadenar un desastre⁸.

3. Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP, Perú.-

Con la finalidad de garantizar la calidad de la inversión realizada con recursos públicos, el SNIP establece que para que un proyecto sea declarado viable, éste debe demostrar que es *socialmente rentable, sostenible y compatible con las políticas nacionales, sectoriales o territoriales, según corresponda*⁹. Con el propósito de contribuir con la sostenibilidad de la inversión pública, se ha considerado fundamental la incorporación del Análisis del Riesgo¹⁰ (AdR) en la identificación, formulación y evaluación de los proyectos, ya que su incorporación permite contribuir a la calidad de la inversión pública.

La selección de los tres casos antes mencionados se realizó considerando las prioridades de acción y actividades específicas establecidas en el MAH, tal como se muestra a continuación.

⁸ El detalle de las funciones y acciones del SNET se pueden encontrar en www.snet.gob.sv.

⁹ Ley N°27293, Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública.

¹⁰ Análisis del Riesgo (AdR) es una metodología para identificar y evaluar el tipo y nivel de daños y pérdidas probables que podrían afectar una inversión, a partir de la identificación y evaluación de la vulnerabilidad de ésta con respecto a los peligros a los que está expuesta (MEF, 2007). También ver Resolución Directoral No. 009-2007-EF/68.01, 03 de agosto del 2007.

Cuadro N° 3: El Marco de Acción de Hyogo y los Estudios de Caso

No.	Prioridades de Acción según el Marco de Acción de Hyogo	Estudios de Caso		
		Perú - SNIP	Colombia - CGR	El Salvador - SNET
1	<i>Velar porque la reducción de los riesgos de desastre constituyan una prioridad nacional y local dotada de una solida base institucional de aplicación</i>	✓		
1.1	Apoyo a la creación y el fortalecimiento de mecanismos nacionales integrados para la RRD	✓	✓	✓
1.2	Integrar la RRD en las políticas y planes de desarrollo	✓	✓	✓
1.3	Legislación, reglamentación y mecanismos de la RRD	✓	✓	✓
1.4	Descentralizar las responsabilidades y recursos para la RRD (normativo y operativo)	✓	✓	✓
1.5	Desarrollo de capacidades (recursos humanos) para la RRD	✓	✓	✓
1.6	Participación de la comunidad en las actividades de RRD			✓
2	<i>Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana</i>			
2.1	Mapas de Riesgos/Peligros	✓		✓
2.2	Desarrollo de indicadores de Riesgo			✓
2.3	Desarrollo y difusión de estadísticas			✓
2.4	Creación de sistemas de alerta temprana			
2.5	Establecer sistemas de información que formen parte del sistema de alerta temprana			✓
2.6	Mejoramiento de los métodos y capacidades científicos y técnicos de evaluación de riesgos			✓
2.7	Creación y mantenimiento de base de datos de RRD			✓
3	<i>Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel</i>			
3.1	Difusión de información sobre RRD a ciudadanos y población en riesgo		✓	✓
3.2	Fortalecimiento de las redes de expertos			
3.3	Intercambio de información sobre las buenas practicas a nivel local, nacional e internacional			
3.4	Programas de formación a sectores específicos (planificadores de desarrollo, administradores de situaciones de emergencia, funcionarios de administración, etc.)	✓		✓
3.5	Mejorar los métodos para las evaluaciones de pronóstico de múltiples riesgos y el análisis C/B de las medidas de RRD	✓		✓
3.6	Fortalecer la elaboración y aplicación de metodologías, estudios y modelos de evaluación de los factores de vulnerabilidad ante las amenazas	✓		✓

No.	Prioridades de Acción según el Marco de Acción de Hyogo	Estudios de Caso		
		Perú - SNIP	Colombia - CGR	El Salvador - SNET
3.7	Difusión con miras a fomentar una cultura de resiliencia			✓
4	<i>Reducir los factores de riesgo subyacentes</i>			
4.1	Fomento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (para reducir vulnerabilidad)			
4.2	Aplicación de enfoques de gestión integrada del medio ambiente y los recursos naturales que incorporen la RRD (estructurales y no-estructurales)			✓
4.3	Identificación del cambio climático en la aplicación de estrategias para la RRD			✓
4.4	Proteger y mejorar la infraestructura pública	✓		
4.5	Fortalecer mecanismos de las redes de protección social			
4.6	Incorporar las medidas de RRD en los procesos de recuperación y rehabilitación después de los desastres	✓	✓	
4.7	Promover mecanismos de distribución de riesgos financieros		✓	
4.8	Incluir la consideración del riesgo de desastre en los procedimientos de planificación de proyectos (diseño, aprobación y ejecución de los proyectos)	✓		
4.9	Establecer, mejorar y fomentar el uso de directrices e instrumentos de vigilancia para la RR		✓	
4.10.	Incluir evaluación de riesgo de desastre en la planificación y la gestión del desarrollo rural	✓		
4.11.	Fomentar revisión de los reglamentos y normas de construcción	✓		✓
5	<i>Fortalecer la preparación para casos de desastres a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel</i>			
5.1	Fortalecer la capacidad normativa, técnica e institucional (tecnología, recursos humanos y materiales) para la gestión de situaciones de desastres		✓	✓
5.2	Promover intercambio de información y la coordinación entre los organismos e instituciones pertinentes a la RRD	✓		✓
5.3	Desarrollo de planes y políticas de preparación y contingencia para casos de desastres			
5.4	Establecimientos de fondos de emergencia para apoyar las medidas de respuesta, recuperación y preparación		✓	

LEYENDA

SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública

CGR: Contraloría General de la República

SNET: Sistema Nacional de Estudios Territoriales

RRD: Reducción de los Riesgos de Desastres

C/B: Costo/Beneficio

CAPÍTULO II: ESTUDIOS DE CASO

En esta sección, se presentará un análisis de los 3 estudios de caso (“buena práctica”) antes mencionados, cuyo resultado permitirá construir una propuesta para contribuir a la incorporación de la gestión de riesgo en América Latina y El Caribe. El análisis de los casos considera: (i) el análisis de la situación antes de la buena práctica, (ii) la descripción de la buena práctica, la misma que examina los aspectos legales, institucionales y técnicos de cada uno de ellas, y (iii) las lecciones aprendidas de cada intervención.

Cabe señalar que cada uno de estos casos, incorpora de una u otra forma los principios y acciones prioritarias del Marco de Acción de Hyogo (ver cuadro N°2). Asimismo, es importante destacar que estos casos describen diferentes *intervenciones públicas* orientadas a la reducción de riesgo de desastres que finalmente derivarán en una propuesta de modelo (Ver sección 6 del presente documento) que incorpore los mecanismos y los instrumentos de política que contribuyan al fortalecimiento de la gestión prospectiva y correctiva del riesgo desde una perspectiva de la gestión pública.

A. COLOMBIA: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

1.1 Introducción

Colombia, al igual que muchos países de la región Latinoamérica, ha sido afectada por desastres de gran envergadura como el terremoto de Popayán (1983) y la destrucción de Armero (1985), que significaron grandes pérdidas económicas y fundamentalmente, la pérdida de vidas humanas. La magnitud de estos eventos ocasionaron que se creara el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), mediante la Ley 46 de 1988 y reglamentado por el Decreto N°919 de 1989, a través de los cuales se busca integrar los esfuerzos públicos y privados para la prevención y atención de desastres, y garantizar el manejo eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que se requieren para atender las emergencias. El SNPAD está dirigido por la Dirección Nacional para la prevención y atención de desastres (DNPAD), que actualmente forma parte del Ministerio del Interior y Justicia¹¹.

¹¹ Justamente, el hecho de que la DNPAD no tenga un rango de alto nivel, es uno de los elementos que el accionar de la Contraloría General de la República, relevó en la discusión pública del país.

Entre los instrumentos que se aprueban mediante el Decreto N°919 de está la responsabilidad de la DNPAD de elaborar el Plan Nacional para la Prevención de y Atención de Desastres, el cual debería contener las políticas, acciones y programas, a nivel sectorial, nacional, regional y local, en los que se consideren¹²:

- a) Las fases de prevención, atención inmediata, reconstrucción y desarrollo en relación con los diferentes tipos de desastres y calamidades públicas;
- b) Los temas de orden económico, financiero, comunitario, jurídico e institucional;
- c) La educación, capacitación y participación comunitaria;
- d) Los sistemas integrados de información y comunicación a nivel nacional, regional y local;
- e) La coordinación interinstitucional e intersectorial;
- f) La investigación científica y los estudios técnicos necesarios;
- g) Los sistemas y procedimientos de control y evaluación de los procesos de prevención y atención.

De esta forma, en 1998 se aprueba el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (PNPAD), el cual establece las estrategias que las instituciones participantes en el SNPAD deben implementar para la prevención y atención de desastres. Posteriormente, en el 2001, mediante el CONPES¹³ 3146 (DNP, 2001), se aprueba la "Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la prevención y atención de desastres (PNPAD) en el corto y mediano y plazo". Dicha estrategia propone un conjunto de acciones para implementar la política de prevención y atención de desastres.

En este contexto, la Contraloría General de la República de Colombia (CGR), en el marco del Informe "Estado Anual de los Recursos Naturales y el Ambiente" del 2007 y que se elabora anualmente para el Congreso de la República¹⁴, incorpora un capítulo que analiza la *Realidad y perspectivas de la Prevención y Atención de*

¹² Tomado textualmente del artículo 3 del Decreto N°919, de 1989.

¹³ El Consejo Nacional de Política Económica y Social, creado por Ley en 1958, es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Sus funciones implican la coordinación y orientación a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. Las resoluciones del CONPES, se denominan Documentos CONPES y son de obligatorio cumplimiento y su Secretaría Técnica la ejerce el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Ver www.dnp.gov.co.

¹⁴ El informe anual tiene por objetivo dar cuenta de los avances y perspectivas del manejo de los recursos naturales y del ambiente del país.

Desastres en el país, bajo un enfoque de gestión del riesgo (Contraloría, 2007). Para ello, la CGR realizó una revisión de las acciones implementadas en los últimos 8 años (1998 - 2006) por cada una de las instituciones involucradas en el SNPAD, en comparación al marco normativo existente, con el fin de determinar los logros y avances alcanzados. Esto permitió tener un diagnóstico y una evaluación de los avances del PNPAD, lo cual así proporcionó elementos para realizar a la vez diversas sugerencias para mejorar la implementación de la política y estrategia nacional de prevención y atención de desastres.

Esta experiencia es destacable, no sólo por el hecho de que es la primera vez que un ente de control se involucra en el darle seguimiento a la implementación de esta temática en la gestión pública, sino fundamentalmente porque el resultado de este trabajo permitió proponer una serie de acciones y sugerencias para mejorar el SNPAD, lo cual adicionalmente contribuyó a brindar espacios de discusión pública sobre el desarrollo de la gestión del riesgo en el país.

1.2 Descripción de la situación antes de la buena práctica

El Sistema Nacional de Prevención de Atención de Desastres (SNPAD) fue creado en 1988, mediante la Ley 46 y reglamentado mediante el Decreto N°919, de 1989. El SNPAD tiene entre sus objetivos "Definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre". Como ya se ha mencionado, la creación del SNPAD fue resultado de la necesidad de contar con un mecanismo que brinde soluciones ante la ocurrencia de fenómenos naturales o antrópicos, que desencadenan desastres como el terremoto de Popayán en 1983 y la destrucción de Armero en 1985.

El SNPAD está conformado por un conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, que busca implementar acciones para prevenir, manejar, rehabilitar y reconstruir ante situaciones de desastre. El SNPAD está actualmente encabezado por la Dirección General de Prevención y Atención de Desastres (DGPAD)¹⁵, creada en

¹⁵ En el Anexo N°4, se presenta el organigrama vigente del SNPAD.

1989 mediante el Decreto 919¹⁶, la cual es actualmente una dirección perteneciente al Ministerio del Interior y Justicia.

Mediante el Decreto 93 de 1998, se aprobó el Plan Nacional Prevención y de Atención de Desastres (PNPAD), el cual tenía como objetivo incorporar la gestión integral del riesgo como eje transversal de desarrollo en el país. En el 2001, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), analizó los avances realizados a la implementación del PNPAD (DNP, 2001), y mostró que se habían alcanzado algunos logros, pero que era necesario establecer pasos concretos para consolidarlos. En particular, el diagnóstico mostró:

1. Avances en el conocimiento sobre amenazas físicas y de origen antrópico, pero escaso conocimiento sobre las vulnerabilidades existentes frente a dichas amenazas.
2. Debilidad institucional al interior del SNPAD, en la que la DGPAD no tenía la suficiente jerarquía ni recursos para tomar un rol protagónico dentro del sistema, que le permitiera lograr los objetivos planteados.
3. Pocas instituciones que conformaban el SNPAD tenían un marco normativo que incorporara expresamente la obligación de realizar acciones en gestión del riesgo.
4. Avances en la incorporación de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial, pero no al nivel esperado, ya que era necesario contar con capacidad técnica para lograr resultados confiables y claros, especialmente en el ámbito local.
5. Algunos avances en el nivel tecnológico y de información sobre la gestión del riesgo pero insuficiente difusión a nivel regional y local de dichos avances.

Este contexto llevó a que se aprobara la *Estrategia para Consolidar la Ejecución del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres en el corto y mediano plazo*, a través del CONPES 3146 (DNP, 2001). En la estrategia se establecen las acciones prioritarias para desarrollar cuatro líneas programáticas establecidas en el PNPAD, las cuales son:

¹⁶ Inicialmente, la DGPAD era una instancia adscrita a la Presidencia de la República, con autonomía financiera, técnica y jurídica.

a) Conocimiento sobre amenazas y vulnerabilidades

El objetivo es el *“fortalecimiento de la capacidad de investigación acerca de los riesgos de origen natural y antrópico en todas las regiones del país y la transferencia de conocimiento a las entidades nacionales, entes territoriales y las CAR, entre otras”*, para lo cual se propuso realizar acciones para lograr el (la):

- i. Avance en el conocimiento;
- ii. Desarrollo de un sistema integrado de información; y
- iii. Consolidación de las redes de monitoreo y alertas.

Para lograr el conocimiento sobre las amenazas naturales y antrópicas a escala nacional, se promueve el trabajo en la generación de información que realizan entidades como el INGEOMINAS, IDEAM, IGAC, INVEMAR, OSSO, DIMAR, ACIS, SCG, entre otras.

b) Incorporación de la gestión del riesgo en la planificación:

El objetivo es garantizar la inclusión del manejo de riesgos en los procesos de planificación territorial y sectorial de manera que el tema se incluya adecuadamente en los Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y en los Planes de Desarrollo Sectorial. En esta línea, la estrategia proponía consolidar los avances en la incorporación del tema en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) a escala local y regional.

c) Fortalecimiento institucional del SNPAD:

El objetivo es lograr la articulación y coordinación interinstitucional, el fortalecimiento institucional de las instancias y entidades del SNPAD en los ámbitos nacional, regional y local. Para ello, se propusieron acciones que buscan mejorar las capacidades técnicas, de recursos humanos y financieros de las instancias que conforman el SNPAD.

d) Mejoramiento de los programas de educación y divulgación.

Esta línea de acción prioritaria busca elevar el nivel de conciencia y acción política de los actores públicos, privados y de la comunidad en general en torno al manejo del riesgo. Para ello, la estrategia propuso fomentar:

- i. la capacitación y formación a funcionarios y comunidades;
- ii. la comunicación de información para la toma de decisiones;
- iii. la concientización ciudadana.

Esta estrategia incluyó un conjunto de proyectos valorizados en 60 230 millones de pesos (del 2001), lo cual equivalía a 26.2 millones de dólares de dicho año¹⁷.

Luego de los años transcurridos desde la aprobación de la Estrategia en el 2001 (DNP, 2001), el capítulo sobre gestión del riesgo incorporado en el Informe Anual "Estado Anual de los Recursos Naturales y el Ambiente" del 2007 por la CGR, contribuyó a continuar con el análisis de la situación de la prevención, atención y manejo de los desastres. De esta forma, el relevamiento del tema en el 2007, permitió realizar sugerencias para mejorar su implementación, además de fomentar la discusión pública sobre los avances de la gestión del riesgo en el país.

1.3 Descripción de la buena práctica

La Contraloría General de la República de Colombia tiene como objetivo básico "*Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos*". En este contexto, la CGR, a través de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, tiene como obligación funcional informar al Congreso de la República anualmente sobre la situación de los recursos naturales y el ambiente en el país, lo cual se traduce en el Informe "*Estado Anual de los Recursos Naturales y el Ambiente*". En la edición de 2007 de dicho informe¹⁸, se incluyó un capítulo denominado "*Prevención y atención de desastres*", en el cual se analiza la realidad y perspectivas de la Gestión del Riesgo en el país.

La relevancia de la inclusión de la gestión del riesgo en el Informe Anual y de la experiencia de la CGR, no sólo radica en los hallazgos, conclusiones y recomendaciones que en dicho informe se proponen, sino fundamentalmente en el

¹⁷ La Tasa Representativa del Mercado (TRM) del 31 de diciembre de 2001 fue \$ 2291.18 pesos por dólar.

¹⁸ Debe recalcar que en el Informe Anual que elabora la CGR, tres de los capítulos son de temática permanente (es decir, todos los años se debe informar sobre dichos temas) y dos de los capítulos son de temas de coyuntura. En esta lógica, aunque la inclusión de la gestión del riesgo como tema de análisis en el 2007 no garantiza su inclusión en los años posteriores, si permite comprobar el interés de la CGR en el tema.

involucramiento de un ente de control fiscal en el tema de gestión del riesgo, ya que al analizar los avances realizados por las entidades que conforman el SNPAD en la implementación del PNPAD y de la Estrategia. Ello permitió proponer una serie de sugerencias y mejoras a los avances realizados, con el fin de lograr los objetivos propuestos en dichos instrumentos de política.

La experiencia se inicia en el 2006, con el interés de la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente de la CGR, que es el área responsable del Informe Anual, en los avances en la implementación de la gestión del riesgo en el país. Dicha área consideraba que la importancia de la gestión del riesgo ameritaba un análisis en el marco del manejo de los recursos naturales y el ambiente y es por ello que se proponen realizar una investigación con el objetivo de *“analizar la situación de la prevención, atención y manejo de los desastres [naturales], desde los aspectos ambientales, económicos (fiscales, productivos) y sociales”* para el Informe Anual del 2007.

La CGR se involucra en el tema debido a que a fines del 2004, el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (IBRD) había aprobado para Colombia, un crédito por US\$ 260 millones que tenía por objetivo “reducir la vulnerabilidad fiscal del gobierno ante los desastres [naturales]”. El préstamo se otorga bajo la perspectiva de que la vulnerabilidad fiscal se puede reducir a través de dos estrategias: a) reservar recursos económicos para atender desastres, y; b) reducir el nivel esperado de pérdida, a través de medidas de mitigación y prevención que logren que las pérdidas asociadas al desastre puedan ser absorbidas por el país sin generar una debacle económica (DNP, 2004).

El préstamo es resultado de la solicitud del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el cual, dentro de la Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental, cuenta con un *Grupo de trabajo sobre Gestión del Riesgo* que se encarga de promover acciones de prevención de riesgo en las decisiones económicas, sociales y ambientales, a nivel nacional, regional y local. La ejecución del préstamo fue asignada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como entidad fiscal y al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) como entidad técnica y ejecutora.

Dado el objetivo del préstamo, se establecieron cinco componentes, con los siguientes recursos asignados:

Cuadro N° 4: Componentes del Préstamo aprobado

Componente	Objetivo del Componente	Monto Asignado (en millones de US\$)
Componente A: Identificación del riesgo	En cada caso, se intenta mejorar las capacidades técnicas y recursos humanos para mejorar la gestión del riesgo en el SNPAD.	US\$ 10 millones
Componente B: Reducción del riesgo Subcomponente B1: Análisis del riesgo para Planes de Desarrollo Municipal y Regional.		
Componente C: Fortalecimiento institucional del SNPAD		
Componente D: Preparación para atención y respuesta		
Componente B: Reducción del riesgo Subcomponente B3: Medidas de reducción de riesgo en infraestructura básica.	Reconocimiento de inversiones realizadas por instituciones como ECOPETROL e INVIAS.	US\$ 100 millones
Componente E: Transferencia del riesgo	Fondo contingente ante la ocurrencia de un desastre de gran magnitud	US\$ 150 millones
TOTAL		US\$ 260 millones

Fuente: IBRD (2004).

Los componentes del préstamo fueron elaborados considerando el PNPAD y la Estrategia aprobada en el 2001, de tal forma que los recursos contribuyeran a la reducción de la vulnerabilidad, considerando los aspectos que necesitaban más apoyo. Uno de los aspectos relevantes del préstamo es la inclusión de un fondo

contingente de US\$ 150 millones, que está disponible para el Gobierno Colombiano, en caso ocurra un desastre de gran magnitud¹⁹.

En este contexto, el trabajo de análisis propuesto en el 2006 por la CGR, era de suma importancia, ya que Colombia contaba con una serie de elementos a evaluar, ya que el país contaba con una estructura normativa e institucional desarrollada desde fines de la década del ochenta y el préstamo había contribuido a relevar la importancia de la gestión del riesgo en el ámbito de la planificación y las inversiones públicas.

De esta forma, la CGR elaboró un diagnóstico y una evaluación del SNPAD considerando los planes, estrategias y acciones desarrolladas por las instituciones relacionadas con la Gestión del Riesgo²⁰, en comparación al marco normativo e institucional de cada una de ellas. Este análisis se realizó utilizando un cuestionario muy detallado²¹ que fue remitido a cada una de las instituciones identificadas, que incluía no sólo los aspectos de planificación, sino también el uso de recursos humanos, técnicos, financieros, fiscales, entre otros. Una de las ventajas que tiene el que sea la CGR la que haya realizado este análisis, es el hecho de que todas las instituciones de la nación están obligadas a remitir la información que la CGR solicita. De esta forma, se reduce la posibilidad de omisión de presentación de avances realizados por las instituciones en términos de la implementación de la gestión del riesgo como mecanismo para la prevención y reducción de desastres.

Otro aspecto importante dentro de esta experiencia, es el hecho de que el Informe, resultado de esta investigación, no tuvo como objetivo la fiscalización²², en el sentido de tomar acciones en relación con el uso de los fondos asignados, sino más bien, tuvo como *objetivo* mostrar los avances alcanzados, lo que sirvió a la vez para proponer una serie de acciones concretas para mejorar el desempeño de las instituciones involucradas en la gestión del riesgo en el país. Más aún, su publicación

¹⁹ Debe mencionarse que la existencia de esta fondo contingente es uno de los elementos básicos del préstamo, ya que a través de él se puede contar con recursos para hacer frente a desastres, sin desviar recursos de otras acciones prioritarias establecidas en el país.

²⁰ En el Anexo N°5 se presenta la relación de instituciones cuyas planes, estrategias y acciones fueron analizadas en el marco de este trabajo.

²¹ En el Anexo N°6 se presenta el cuestionario remitido a la DPAD como un ejemplo de los cuestionarios remitidos por la CGR a las principales instituciones del SNPAD.

²² Debe señalarse, que de manera paralela a la elaboración del informe, la CGR estuvo realizando una auditoría al uso de los recursos asignados al tema por las instituciones territoriales del país, que si tuvo una orientación de fiscalización.

a nivel nacional es una muestra más de la importancia que se le ha dado al tema, al incluirlo en el Informe Anual entregado al Congreso Nacional.

No obstante todos los aspectos positivos señalados anteriormente, uno de los aspectos que pudo mejorarse en esta práctica fue el proceso de socialización y validación de los resultados antes de la publicación. En las distintas reuniones de trabajo que se sostuvieron con las instancias involucradas en este proceso²³, se mencionó que la CGR realizó un trabajo documental muy importante, que tomó muchos meses y que dio muy buenos resultados en términos del informe anual, pero que dichos resultados podrían haber sido más precisos si se hubieran realizado reuniones de trabajo con las instancias pertinentes: DNP, MAVDT, DGPAD, entre otras. Dichas reuniones hubieran sido útiles para validar y precisar los hallazgos y conclusiones a las que llegó el equipo de trabajo de la CGR. En algunos casos, la falta de consulta para aclaración sobre los hallazgos, requirieron aclaraciones posteriores a la publicación por parte de las instancias involucradas²⁴. Esta falta de un enfoque participativo es una crítica al proceso desarrollado por la CGR; sin embargo, una justificación posible para el enfoque fundamentalmente documental es la insuficiencia de recursos humanos para darle seguimiento al tema²⁵.

1.4 Evaluación de la buena práctica

Fortalezas

- Se releva la gestión del riesgo en la discusión pública. En un país donde se tiene un Sistema Nacional de Prevención y Atención de Riesgos (SNPAD) desde 1988, y que ha realizado un conjunto de acciones para mejorar la gestión del riesgo en la última década (PNPAD, Estrategia del CONPES 3146), el trabajo de la CGR permitió relevar el trabajo realizado por las instancias que conforman el SNPAD.

²³ En el Anexo N°7 se presenta la lista de entidades y profesionales entrevistados para la realización de este informe.

²⁴ Por ejemplo, el área del MAVDT encargada del seguimiento al préstamo del IBRD, señaló que luego de la publicación del informe debió realizar una serie de reuniones con las distintas instituciones del SNPAD para explicar que los US\$ 100 millones del préstamo no estaban destinados a inversión directa para reducción de riesgo de desastre por parte de los municipios, sino que eran fondos que iban a ser entregados al gobierno nacional, luego de constatar que instituciones como el INVIAS y ECOPEPETROL, a través de inversiones realizadas en periodos anteriores, habían contribuido a la reducción del riesgo. Es decir, parte del mecanismo financiero del préstamo era el reconocimiento de la inversión realizada previamente, pero eso no quería decir que se iban a tener nuevos recursos (y mucho menos equivalentes a US\$ 100 millones) para inversión. Esta confusión generó mayores costos de coordinación y difusión al MAVDT.

²⁵ Debe señalarse que la realización del capítulo para el informe anual requirió la revisión y análisis de los avances realizados por 9 ministerios, 15 instituciones y/o direcciones específicas, 33 corporaciones autónomas (CAR), 32 Gobernaciones Departamentales y 32 Secretarías Departamentales de Salud, con un cuestionario muy detallado (ver Anexo N°6), lo cual fue ejecutado fundamentalmente por 3 personas de la Controlaría Delegada para el Medio Ambiente de la CGR.

- El trabajo de la CGR permitió señalar, y en algunos casos reiterar, aquellos aspectos dentro del SNPAD y del enfoque de la gestión del riesgo del país, que requieren atención urgente para mejorar el desempeño de las instituciones involucradas.
- El análisis de la CGR se realizó en circunstancias en las que en el país se habían aprobado recursos para reducir la vulnerabilidad fiscal del país frente a desastres, a través de un préstamo del IBRD. La conjunción de existencia de recursos y el relevamiento del tema en la agenda pública muestran que el tema forma parte de una agenda de largo plazo en el país.
- El análisis realizado no se limitó a las acciones realizadas por las instituciones, en términos de avances y uso de fondos, sino que permitió mostrar los avances en términos financieros alcanzados en el tema en el país, ya que se incluyó el análisis del préstamo del IBRD, considerando el fondo contingente creado para el país, lo cual es un aspecto novedoso en el tema.

Debilidades

- El proceso de recopilación de información para el análisis de los avances realizados en el país en la aplicación de acciones para reducir el riesgo de desastres, fue un proceso largo y tedioso, en términos de que era la primera vez que se hacía, y más aún, cuando se trabajó un período de 8 años, desde 1998 a 2006. La posibilidad de que no se pudiera reportar todos los avances logrados (aunque se haya reducido con el hecho de que sea la CGR la que pida la información), dada la falta de información y de entrenamiento para manejar los instrumentos generados (ver Anexo N°6), pueden haber generado ciertas omisiones o imprecisiones.
- El análisis de la información proporcionada por las instituciones y la elaboración del informe fueron realizados de manera detallada pero no participativa, es decir, los resultados del análisis (previo a su publicación) no fueron presentados a las instituciones del SNPAD, lo cual llevó a que en algunos casos, se generaran imprecisiones (por ejemplo, los objetivos del préstamo del IBRD), que posteriormente tuvieron que ser aclaradas por las instituciones involucradas, lo cual generó mayores costos para la sociedad.
- El esfuerzo de recopilación de la Contraloría, al ser un nuevo proceso, requirió de la generación de instrumentos, que aunque buscaban recopilar la información más detallada posible, puede que no hayan sido lo suficientemente operativos (por ejemplo, las preguntas eran abiertas), lo cual implicó mucho tiempo para completarlo y también para el análisis.

1.5 Elementos básicos para la implementación de la buena práctica

a. Marco legal

Colombia cuenta con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) desde 1988, cuando se aprobó la Ley 46. El SNPAD está constituido por un conjunto de entidades públicas y privadas, que tienen responsabilidades y funciones en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo que se requieren cuando ocurren situaciones de desastre. El SNPAD debe integrar los esfuerzos públicos y privados para la prevención y atención de desastres, y debe garantizar un manejo oportuno de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos en este tipo de situaciones. Esta institución es dirigida por la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (DNPAD), que inicialmente estuvo adscrita a la Presidencia de la República, y que actualmente es una dirección del Ministerio del Interior y Justicia.

Diez años más tarde, en 1998, se aprueba el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (PNPAD), que tiene por objetivo orientar las acciones del Estado, a nivel nacional, regional y local y sectorial, y la sociedad civil para la prevención y mitigación de riesgos, la atención y recuperación luego de un desastre, de tal manera que se contribuya a la reducción del riesgo y el desarrollo sostenible de comunidades vulnerables.

El PNPAD establece como estrategias generales, las siguientes:

- El conocimiento sobre los riesgos de origen natural y antrópico. Se establece como una prioridad para la toma de decisiones en el marco del SNPAD.
- La incorporación de la prevención y reducción de riesgos en la planificación. Se establece como criterio para la toma de decisiones a nivel local, regional y nacional, y se señala que debe lograrse que, a través de los instrumentos de planificación existentes, se realicen inversiones más seguras y con mayores beneficios económicos y sociales.
- El fortalecimiento del desarrollo institucional. Se busca promover mecanismos de concertación en todos los niveles de gobierno: nacional, regional y local, considerando el proceso de descentralización, pero a la vez, con un enfoque

participativo, de tal manera que se logren los objetivos establecidos para el SNPAD.

- La socialización de la prevención y la mitigación de desastres. El objetivo es lograr una actitud preventiva en la comunidad, de tal forma que se acepten las acciones de prevención del Estado.

De otro lado, la Contraloría General de la República (CGR), por mandato de la Constitución Política, es el órgano nacional encargado de "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando una cultura de control fiscal", para lo cual tiene una Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, que es la entidad especializada encargada de analizar la situación de las entidades responsables de los temas ambientales.

Es decir, se cuenta con un marco institucional conformado por distintas entidades de nivel nacional, que son las responsables de la aprobación de políticas y ejecución de acciones para reducir el riesgo, mientras que también existe un órgano de control y vigilancia, especializado en temas ambientales.

b. Marco institucional

Como ya se ha mencionado, el SNPAD está conformado por instituciones públicas y privadas que están relacionadas a las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo en situaciones de desastre. En este caso, se presentan las instituciones que han tenido una intervención específica en el desarrollo de la presente experiencia.

Contraloría General de la República - CGR²⁶

La Contraloría General de la República (CGR), por el artículo 267 de la Constitución Política de 1991, tiene el mandato de ejercer el control fiscal, por lo cual debe vigilar la gestión fiscal de la administración y de las entidades que manejan fondos o bienes estatales. Su objetivo es fomentar el buen uso de los recursos y bienes públicos, promoviendo el mejoramiento de las entidades públicas.

²⁶ www.contraloriagen.gov.co

De manera específica, se encarga de analizar y determinar si las entidades públicas utilizan los recursos públicos de acuerdo con el marco legal existente, considerando los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad ambiental.

En este contexto, la CGR tiene Contralorías Delegadas sectoriales, las cuales tienen como objetivo operativizar el mandato de la CGR para el sector correspondiente. En este caso, existe la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, la cual a través de la Dirección de Estudios Sectoriales, se encarga de elaborar y emitir estudios coyunturales que contribuyan al control fiscal y a la toma de decisiones en las políticas públicas sectoriales. Esta dirección es la responsable de elaborar anualmente el Informe "*Estado Anual de los Recursos Naturales y el Ambiente*", el cual, al incluir en el 2007 un capítulo sobre el Estado de la Gestión del Riesgo en el país, dio motivo para la presentación de esta experiencia.

Departamento Nacional de Planeación – DNP²⁷

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) es una entidad técnica, dependiente de la Presidencia de la República, que tiene como objetivo la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector público.

El DNP se encarga de realizar el seguimiento de la economía nacional e internacional y proponer planes y programas para el desarrollo económico, social y ambiental del país, con el objetivo de contribuir institucionalmente, de manera independiente y como Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), a la planificación nacional que realiza el Presidente de la República. El DNP se rige por el Decreto 195 del 2004 y por su modificatoria, aprobada mediante el Decreto 4355, del 2005.

Dentro del DNP existe la Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental, la cual se encarga del diseño, orientación, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo urbano, vivienda y agua potable y saneamiento básico. Adicionalmente, existe una Dirección de Desarrollo Territorial, que tiene entre sus funciones realizar acciones para el ordenamiento territorial en el país. Al respecto, dentro de dichas direcciones existe un *Grupo de Trabajo sobre Gestión del Riesgo*, el cual actualmente está promoviendo acciones para incorporar el tema dentro de la agenda pública.

²⁷ www.dnp.gov.co

De otro lado, el DNP es el órgano técnico encargado de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, en el marco de la Ley 152 de 1994, la cual establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo.

En este contexto, en los Planes de Desarrollo Nacional aprobados en la última década (Ley 588 de 1999, Ley 812 de 2003, Ley del 2006) se incluyen acciones e inversiones que buscan incorporar los distintos aspectos de la gestión del riesgo en las políticas públicas. Así, en el PND de 2006 – 2010 se incluye un programa de inversión denominado "*Gestión Ambiental y del Riesgo que promueva el desarrollo sostenible*", el cual incluye estrategias para implementar la Gestión del Riesgo para la prevención y atención de desastres.

De esta forma, y considerando la importancia e interés de la institución en el tema, el DNP elabora el Documento CONPES 3146²⁸, denominado "Estrategia para Consolidar la Ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – PNPAD - en el Corto y Mediano Plazo". Este documento es resultado de una evaluación que realizó el DNP sobre los avances alcanzados en la ejecución del PNPAD, en la cual se reconoce que el PNPAD es un documento de política, pero que requiere de la definición de acciones concretas para su implementación. En esta lógica, el CONPES 3146 propone, en el marco de las cuatro estrategias generales del PNPAD, acciones concretas e incluso una lista de proyectos iniciales, que se pueden ejecutar en el marco de la estrategia propuesta. En particular, además de acciones específicas para mejorar el conocimiento, fortalecer la institucionalidad, entre otros, propone acciones concretas para lograr apoyo de la cooperación internacional para la implementación de la Estrategia, así como los mecanismos de seguimiento que deberá desarrollar la DNPAD para determinar su cumplimiento. De esta forma, el posterior préstamo aprobado por el IBRD ya mencionado, se enmarca dentro de esta estrategia.

De esta forma el DNP contribuye a la discusión, diseño e implementación de políticas para mejorar la gestión del riesgo en el país, y de esta forma, contribuir a la prevención de desastres.

²⁸ Proviene del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y estos documentos son considerados como documentos de política pública.

El MAVDT tiene sus inicios en el INDERENA, que se crea en 1968 como institución para el manejo de los recursos naturales. Sobre la base de esta institución, se crea, en 1993, el Ministerio del Medio Ambiente, mediante la Ley 99 de dicho año. En el año 2003, mediante el Decreto 216 se determinan los objetivos y estructura organizativa del hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT)³⁰.

El MAVDT cuenta, dentro del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, con una Dirección de Desarrollo Territorial, la cual se encarga de promover el ordenamiento del territorio para su desarrollo sostenible, considerando la relación de la población con el ambiente, el espacio construido y el entorno regional. De manera específica, esta dirección está trabajando en la incorporación de la prevención y la reducción de riesgos en los procesos de Ordenamiento Territorial.

Es en este contexto y considerando esta estructura orgánica, es que se encarga al MAVDT el trabajo de coordinación y ejecución del préstamo realizado por el IBRD, de tal manera que se logre incorporar la gestión del riesgo en la planificación del territorio. El Ministerio cuenta con un área encargada de supervisar los avances en la ejecución del préstamo.

²⁹ www.minambiente.gov.co

³⁰ Entre las funciones del MAVDT se encuentran:

1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, regulación, planes y programas en materia habitacional integral, de desarrollo territorial, agua potable y saneamiento básico, y ambiental, uso del suelo y ordenamiento territorial.
2. Determinar los mecanismos e instrumentos para orientar los procesos de ordenamiento territorial del orden nacional, regional y local.
3. Velar porque en los procesos de ordenamiento territorial se apliquen criterios de sostenibilidad e incorporen las áreas de manejo especial, reservas forestales y demás áreas protegidas.
4. Preparar estudios y establecer determinantes y orientaciones técnicas en materia de población para ser incorporadas en los procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial.
5. Formular la política nacional sobre renovación urbana, calidad de vivienda, espacio público, equipamiento y lo relacionado con la sostenibilidad ambiental del transporte urbano.
6. Dictar las normas de carácter general para la implementación del proceso de descentralización en materia habitacional.
7. Regular los instrumentos administrativos para el seguimiento a las entidades públicas y privadas encargadas de la producción habitacional.
8. Orientar y dirigir en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las negociaciones internacionales y los procesos de cooperación internacional, en materia habitacional, de agua potable, saneamiento básico y ambiental y desarrollo territorial.
9. Identificar y reglamentar, cuando sea del caso, el monto de los subsidios que otorgará la Nación para vivienda, agua potable y saneamiento básico y establecer los criterios para su asignación.
10. Promover la gestión eficiente de los prestadores de servicios de agua potable y saneamiento básico.
11. Las demás funciones asignadas por la Ley.

c. Capacidades técnicas

Esta experiencia no hubiera sido posible si no se hubieran conjugado las capacidades técnicas de una serie de profesionales de las distintas instituciones involucradas. De esta forma, por un lado, el DNP proporcionó conocimientos técnicos y conceptuales, que han permitido el desarrollo de un marco estratégico y normativo en el tema, los cuales se han plasmado en el PNPAD, en la incorporación de la gestión del riesgo en los Planes de Desarrollo Nacional implementados en los últimos cuatro períodos gubernamentales, en los documentos CONPES, entre otros.

Así también, el trabajo de esta institución en el tema ha permitido diseñar y coordinar instrumentos financieros que contribuyan a reducir la vulnerabilidad fiscal frente a desastres, lo cual es un elemento básico en la gestión del riesgo.

De otro lado, el esfuerzo realizado por los especialistas de la Controlaría Delegada para el Medio Ambiente de la CGR, para sistematizar la normativa, la información existente, proponer cuestionarios para las entidades del SNPAD, procesar la información y analizarla con tanto nivel de detalle, demuestra la capacidad de estos profesionales, más aún considerando que es la primera vez que se trabaja el tema desde un enfoque de control. Adicionalmente, el trabajo realizado por los profesionales de cada una de las instituciones que conforman el SNPAD, que respondieron al cuestionario y coordinaron con los especialistas de la CGR, demuestra que se está avanzando en el conocimiento y manejo del tema, a nivel nacional, regional y local.

Aunque esta capacidad técnica se ha desarrollado con la implementación de esta experiencia, lamentablemente, no se han previsto acciones concretas futuras para continuar con las evaluaciones de los avances en el tema, por lo que sería necesario establecer un seguimiento periódico del tema por parte de la instancia de Control.

d. Desarrollo de metodologías e información

Como ya se ha señalado, esta experiencia tiene dos partes: la que se refiere al trabajo de la CGR y la que trata del préstamo aprobado por el IBRD para la reducción de la vulnerabilidad fiscal ante desastres, aunque ambas están relacionadas.

En este contexto, en ambos casos se ha requerido el desarrollo de metodologías e instrumentos para llevarlos a cabo.

En el primer caso, los especialistas de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente tuvieron que diseñar una metodología para elaborar el capítulo sobre Gestión del Riesgo en el Informe Anual. Así, el proceso que siguieron incluyó las siguientes etapas:

- Identificación de los agentes participantes en el SNPAD.
- Revisión del marco normativo y de los instrumentos de gestión del riesgo existentes en las instituciones que conforman el SNPAD.
- Elaboración de un diagnóstico sobre la situación del SNPAD. Para ello se elaboró un cuestionario muy detallado para cada una de las instituciones que conforman el sistema, el cual fue remitido a cada institución y dada la obligación de responder a la Contraloría, se logró contar con información detallada sobre los avances 1998 – 2006.
- Comparación y análisis de los resultados alcanzados en relación con el marco normativo existente.
- Elaboración de propuestas para mejorar los resultados alcanzados en la implementación de la Estrategia.
- Difusión y presentación de resultados, a través del Informe Anual remitido al Congreso.

Todo este proceso, que ha sido trabajado por la Contraloría Delegada, podría ser sistematizado, en la medida en que podría ser útil para futuros procesos de seguimiento y evaluación en este tema y también en muchos otros.

No obstante las ventajas del proceso desarrollado, un aspecto que se quiere trabajar más para continuar con el proceso de evaluación en el futuro, es que los formatos e instrumentos sean diseñados de tal manera que el procesamiento sea más operativo y permita un análisis más objetivo. Puede ser la elaboración de instrumentos con preguntas cerradas, que permitan un procesamiento que requiera menos tiempo y que permita mantener la objetividad de los resultados.

En el caso del préstamo aprobado por el IBRD, resulta interesante la negociación y aprobación de un fondo contingente de US\$ 150 millones, porque ello demuestra

conocimiento y un manejo adecuado de los conceptos relacionados a la transferencia del riesgo por parte de los técnicos y autoridades de las instituciones que negociaron y participaron en la definición del préstamo (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP, MAVDT, entre otras). Ello brinda una clara idea del avance del país en los temas relacionados a la gestión del riesgo.

e. Rol de la cooperación internacional

En el desarrollo de esta experiencia, el rol de la cooperación internacional, representada por el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (IBRD), que forma parte del Banco Mundial, ha sido muy importante, porque ha permitido crear mecanismos financieros novedosos para reducir la vulnerabilidad fiscal del país frente a situaciones de desastre.

El IBRD³¹ es una institución que tiene como objetivo contribuir a la reducción de la pobreza en países pobres y de mediano ingreso, a través de préstamos, garantías, entre otros servicios. El IBRD financia sus operaciones a través de los aportes de 185 países miembros, pero financia sus operaciones financieras (préstamos y garantías) a través del mercado de capitales mundial, con la emisión de bonos respaldados por el Banco Mundial. En la actualidad, el IBRD está desarrollando nuevos productos financieros que contribuyan a la reducción de la pobreza de los países miembros y el trabajo realizado en Colombia es una prueba de ello.

En este caso, se destaca el rol del IBRD del Banco Mundial, que aprobó un préstamo al gobierno colombiano por US\$ 260 millones, el cual permite a Colombia contar con recursos para:

- Financiar acciones para mejorar la información, la planificación y la institucionalidad relacionada a la gestión del riesgo en país.
- Devolver recursos al gobierno cuando se compruebe la realización de inversiones para reducir y mitigar los riesgos.

³¹ Se puede encontrar mayor información del IBRD en la página web del Banco Mundial, www.worldbank.org/ibrd.

- Contar con un fondo contingente que podrá ser otorgado directamente al gobierno en caso ocurra una situación de desastre.

Este préstamo fue negociado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia y el DNP, en el marco de la Estrategia aprobada con el CONPES 3146. La ejecución de dicho préstamo ha sido asignada al MAVDT.

Se resalta la importancia del préstamo por el manejo de los conceptos relativos a la transferencia del riesgo y también porque el informe de la CGR lo coloca como un aspecto a relevar dentro de los avances alcanzados en la gestión del riesgo en el país.

1.6 Lecciones aprendidas y recomendaciones

El desarrollo de esta experiencia por parte de la CGR ha permitido obtener algunas lecciones aprendidas:

- El Informe Anual publicado por la CGR permitió relevar el tema y actualizar la discusión sobre la Gestión del Riesgo en las instancias públicas, de nivel nacional, regional y local.
- Los hallazgos del informe en términos del desarrollo institucional del SNPAD han servido para llamar la atención del gobierno sobre la necesidad de tomar acciones para revitalizar el sistema. En particular, se hace un llamado específico para devolver a la DGPAD su jerarquía institucional como entre director del SNPAD y la imposibilidad de mantenerla como una dirección más dentro de un ministerio específico.
- La necesidad de informar a la CGR sobre los avances realizados en términos de la gestión del riesgo, logró que muchas instancias en el nivel nacional, regional y local, tomaran en consideración la importancia de contar con personal calificado que pudiera manejar el tema de la gestión del riesgo para su implementación.
- Los órganos de control institucional no tienen que ser vistos únicamente como entes fiscalizadores y/o sancionadores ante situaciones de incumplimiento, sino también pueden ser considerados como entidades de seguimiento y control que pueden contribuir a mejorar procesos, a relevar temas y a proponer acciones concretas para mejorar el desempeño institucional.

- La respuesta positiva por parte de las instituciones involucradas en el SNPAD, en particular de la DGPAD, en relación con las conclusiones y recomendaciones a las que llega el informe, ratifica que el enfoque del mismo no fue sancionador sino más bien tuvo como objetivo proponer acciones concretas para mejorar el desempeño institucional.
- El desarrollo de un proceso de investigación y análisis requiere de un mecanismo de validación de los resultados encontrados, a fin de ratificar los resultados y evitar confusiones o interpretaciones erróneas de documentos o procesos, que puedan generar a las instancias involucradas, mayores costos de aclaración posteriores.
- El desarrollo de esta experiencia requirió el diseño de formatos e instrumentos para la evaluación de avances, los cuales en algunos casos pueden ser mejorados para lograr que el análisis sea más objetivo y el procesamiento menos costoso en términos de tiempo³².
- La implementación de esta experiencia requirió el desarrollo y fortalecimiento de la capacidad técnica no sólo de la CGR sino también de todas las instancias involucradas en el SNPAD, para la elaboración y análisis de los reportes solicitados. No obstante, no se han previsto acciones concretas para continuar con las evaluaciones de los avances en el tema, por lo que sería necesario establecer un seguimiento periódico del tema por parte de la instancia de Control.
- En relación con lo anterior, se requiere continuar con estos procesos de monitoreo y seguimiento, los cuales, aunque no están previstos en el corto plazo en la CGR, deberían ser promovidos por las instancias involucradas en la gestión del riesgo en el país. Esto permitirá la institucionalización del tema en los distintos ámbitos de la gestión pública.

B. EL SALVADOR: SERVICIO NACIONAL DE ESTUDIOS TERRITORIALES - SNET

1.1 Introducción

La ubicación geográfica de El Salvador en Centro América lo hace altamente vulnerable a la presencia de amenazas o peligros naturales como terremotos, huracanes, deslizamientos y tsunamis, entre otros. Esta alta vulnerabilidad se ha

³² Esta recomendación se refiere fundamentalmente a que los formatos utilizados eran fundamentalmente preguntas abiertas, que generaban respuestas de distinto tipo, con lo cual la interpretación de los avances podía no ser lo suficientemente objetiva. En ese sentido, un esquema de instrumentos de carácter más objetivo (por ejemplo, preguntas cerradas), puede facilitar el proceso de análisis.

traducido en importantes desastres nacionales cuando, por ejemplo, el huracán Mitch en el año 1998, o, la ocurrencia de dos terremotos de importante magnitud en los meses de enero y febrero de 2001.

Esta alta vulnerabilidad geográfica ha generado que en los últimos años el país haya desarrollado una arquitectura legal e institucional que le permita enfrentar de mejor manera la ocurrencia las amenazas de origen natural y sus potenciales impactos ("desastres") en el proceso de desarrollo nacional. Así, en el año 2005 el Congreso aprobó la "Ley de Protección Civil, Prevención y Litigación de Desastres," mediante Decreto No. 777, la cual tiene como objeto "*prevenir, mitigar y atender en forma efectiva los desastres [naturales]³³ y antrópicos en el país.*"³⁴

A partir de esta Ley, El Salvador crea el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, en la cual se identifican sus integrantes y se precisan las funciones de cada entidad en dicho Sistema. Dicho Sistema, está conformado a su vez por sub sistemas, que aportan diferentes *expertise* en diversas fases, como por ejemplo: (a) la Comisión Nacional, encargada del diseño de políticas y conformada por instituciones públicas, (b) La Plataforma Nacional, integrada por los miembros de la Comisión Nacional, así como de representantes de la empresa privada y representantes de organizaciones no gubernamentales importantes en el país, (c) Comité de Emergencia Nacional, (d) el Consejo Asesor de la Dirección General de Protección Civil, órgano interinstitucional de carácter científico y técnico, etc.

Por otro lado, a nivel regional, El Salvador pertenece al Centro de Coordinación para la prevención de los desastres naturales en América Central – CEPREDENAC, en el es miembro del Consejo de Representantes, el que se constituye como el máximo órgano de decisión de la institución y está conformado por dos delegados de cada país miembro.

La organización institucional del país en este tema está orientada a disminuir la vulnerabilidad y los riesgos de desastres y para ello se han creado las condiciones para generar, procesar y difundir la información técnico-científica para la toma de decisiones. Esta labor se realiza a través del Servicio Nacional de Estudios

³³ Debe recordarse que el concepto de desastre natural, se trabaja cada vez menos, dado que el desastre es la conjunción de una amenaza, que puede ser de origen natural, siconatural o antrópico, con condiciones de vulnerabilidad, que son generadas por el hombre (por alta exposición, por alta fragilidad o por baja resiliencia). Revisar MEF (2006), MEF (2007).

³⁴ Protección Civil (2005). Artículo No. 1.

Territoriales – SNET, que se ubica en nivel de Dirección General al interior del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). El SNET –cuya labor es reseñada como buena práctica en el presente informe- tiene la misión de desarrollar “*información científica y estudios especializados*”³⁵, así como proponer “*lineamientos en materia de prevención y reducción del riesgo*”³⁶ los mismos que se incorporarían en los planes de desarrollo a nivel nacional, regional, sectorial y local.

1.2 Descripción de la situación antes de la buena práctica

El Salvador es un país con alta exposición a la ocurrencia de amenazas de origen natural (huracanes, terremotos, sequías deslizamientos, inundaciones, etc.), y también a las amenazas generadas por procesos sociales de transformación como deforestación, cambios de uso del suelo, modificación de los cauces naturales, entre otros, las cuales propician condiciones de riesgo y plantean altas posibilidades de ocurrencia de desastres.³⁷

Las pérdidas económicas directas asociadas con eventos destructivos en los últimos años, han significado para El Salvador casi 3 mil millones de dólares, sin considerar en dicha cifra las pérdidas indirectas, los costos que implica el déficit en la balanza de pagos, los incrementos en el gasto público y el aumento en el déficit fiscal. Además, luego de ello, se han tenido que implementar fuertes medidas de austeridad, además de asignar recursos para los gastos directos de atención de las emergencias y asumir el costo de oportunidad que significa invertir en reconstrucción a cambio de más desarrollo.³⁸

Es así, que la ocurrencia de amenazas como el Huracán Mitch en octubre y noviembre de 1998 y los terremotos de enero y febrero del 2001, provocaron grandes pérdidas humanas y económicas, que contribuyeron a develar los elevados niveles de vulnerabilidad en que viven algunos sectores de la población salvadoreña³⁹.

³⁵ Protección Civil (2005). Artículo No. 3 (a).

³⁶ Protección Civil (2005). Artículo No. 3 (f).

³⁷ República de El Salvador en la América Central. Conferencia Mundial Sobre Reducción de Desastres (Kobe-Hyogo, Japón 2005). Informe de País: El Salvador. Página 6.

³⁸ República de El Salvador en la América Central. Conferencia Mundial Sobre Reducción de Desastres (Kobe-Hyogo, Japón 2005). Informe de País: El Salvador.

³⁹ República de El Salvador en la América Central. Conferencia Mundial Sobre Reducción de Desastres (Kobe-Hyogo, Japón 2005). Informe de País: El Salvador. Capítulo III. Página 15.

Cuadro N° 5: Pérdidas Económicas causadas por ocurrencia de amenazas 1980-2001

Año	Amenaza	US\$ corrientes (en millones)
1986	Terremoto	874
1998	Huracán Mitch	388.1
2001	Sequía	31.4
2001	Terremotos	1,604
Total		2,897.5

Fuente: República de El Salvador en la América Central. Conferencia Mundial Sobre Reducción de Desastres (Kobe-Hyogo, Japón 2005). Informe de País: El Salvador.

En este contexto, en El Salvador se iniciaron los trabajos orientados a desarrollar una política nacional y regional de reducción del riesgo de desastres.

1.3 Descripción de la buena práctica

Como consecuencia de los desastres de 1998 y del 2001, El Salvador tuvo la necesidad de contar con una institución científica-técnica que consolide el Servicio Meteorológico Nacional y el Centro de Investigaciones Geotécnicas a fin de contrarrestar las limitaciones institucionales en materia de: identificación de amenazas y vulnerabilidades, así como la adecuada aplicación de la gestión de riesgo. Ante dicha necesidad, en marzo del 2001 se propone la creación y el diseño básico del Servicio Nacional de Estudios Territoriales – SNET.

Inicialmente, el SNET se concibió como una entidad: (i) autónoma tanto administrativa y financieramente, (ii) descentralizada en la ejecución, (iii) y que asesorara en materia de política, estrategias y programas referidos a la reducción del riesgo.⁴⁰

Desde el inicio, la misión central del SNET se orientó a *“contribuir a la prevención y reducción del riesgo de desastre, por lo que será de su competencia lo relativo a la*

⁴⁰ Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET). Propuesta de Creación y Diseño Básico. Marzo 2001.

*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 económicos, sociales y ambientales”.*⁴¹ Asimismo, se propuso que los productos y recomendaciones del SNET sean utilizados como mecanismos de alerta para la elaboración de planes operativos para la atención de emergencias.⁴²

Cabe señalar, que una vez institucionalizada la creación del SNET, mediante Decreto No. 96, Decreto de Creación del SNET del 18 de octubre del 2001, y pese a mantener el objetivo y las funciones de la propuesta de creación y de diseño básico, se convierte en una unidad desconcentrada, adscrita al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). De esta forma, en el 2008 se aprueba su incorporación en el organigrama del MARN como Dirección General del Servicio Nacional de Estudios Territoriales.

Las actividades del SNET se articulan en un conjunto orgánico de estructuras, funciones, relaciones, métodos y procedimientos con el propósito de reducir el riesgo de desastre. Dadas las competencias y responsabilidades del SNET, éste se ha estructurado en cinco unidades:

- (i) Servicios Geológico,
- (ii) Servicios Meteorológico
- (iii) Servicios Hidrológicos
- (iv) Servicios de Estudios Territoriales y Gestión de Riesgo
- (v) Servicio Oceanográfico

La coordinación entre estas unidades permite la producción de información sobre la dinámica territorial, que complementa y que permite desarrollar escenarios multiamenazas, a fin de proponer recomendaciones congruentes en los procesos de prevención y planificación para el desarrollo sostenible de El Salvador.

⁴¹ Decreto No. 96, Decreto de Creación del SNET del 18 de octubre del 2001, Capítulo II, Artículo No. 2.

⁴² Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET). Propuesta de Creación y Diseño Básico. Marzo 2001.

1.4 Evaluación de la buena práctica

Fortalezas

- Se generan sinergias y se eliminan duplicidades en el trabajo técnico científico. Se ahorran costos administrativos, todo lo cual permite manejar un banco de datos unificado.
- Se trabajan escenarios multi-amenazas: al ser el territorio salvadoreño sujeto a múltiples amenazas de origen natural (sismos, huracanes, inundaciones, erupciones volcánicas), el tener los servicios de información articulados en una sola entidad permite trabajar escenarios conjuntos de riesgos para desarrollar una mejor atención preventiva, de emergencias y de planificación para la rehabilitación y reconstrucción.
- Se permite un desarrollo y difusión más ordenada de la información, ya que los distintos servicios tienen objetivos priorizados comunes y se actúa bajo una misma supervisión. De esta forma, el mecanismo de comunicación hacia las demás entidades públicas, sea del gobierno nacional como de los gobiernos locales, así como con la sociedad civil, es más claro y directo, lo cual hace que el proceso sea más transparente.
- Permite añadir valor agregado a la información científica. El uso de información técnica científica, combinada con información socio-económica permite identificar mejor las vulnerabilidades y analizar los riesgos de manera prospectiva. Con la información científica común que produce el SNET es posible la elaboración de planes sectoriales y territoriales y la construcción de mapas de alerta temprana: así por ejemplo, mapas de precipitaciones combinados con mapas geológicos permiten identificar áreas amenazadas por ocurrencia de deslizamientos, lo cual permite tomar acciones para reducir la vulnerabilidad existente y por ende, la posibilidad de generar un desastre.

Debilidades

- Escasos recursos económicos: Aún cuando existe un fondo de emergencias de US\$ 4 MM, éste se considera insuficiente para la gran cantidad de aspectos a trabajar en el tema. Los recursos del Tesoro Nacional se destinan principalmente a gastos corrientes, es decir, a remuneraciones. La capacitación del personal así como la adquisición de equipos de oficina y tecnológico depende, fundamentalmente, del financiamiento de la cooperación internacional.

- Reducido empoderamiento del sistema en los gobiernos locales: Aunque la Ley faculta al SNET a convocar a los alcaldes de los municipios, hace falta mejorar la articulación entre el gobierno central y los municipios (diferencias políticas pueden perturbar convocatorias), para hacer un mejor uso de los escasos recursos públicos existentes.
- Poca autonomía técnica, administrativa y financiera: Al ser una Dirección General dentro del Ministerio del Ambiente, el SNET ahora depende de una serie de procedimientos administrativos adicionales para sus decisiones de gasto, emisión de informes técnicos, entre otros. Si bien la Alta Dirección del Ministerio demuestra agilidad en estos procedimientos, dándole la debida prioridad a las propuestas y acciones del SNET, el entorno administrativo institucional puede ocasionar mayores demoras.

1.5 Elementos básicos para la implementación de la buena práctica

a. Marco legal

Desde el 2005, El Salvador cuenta con la "Ley de Protección Civil, Prevención y Litigación de Desastres," la misma que fue creada mediante Decreto No. 777 del 31 de Agosto del 2005. Esta Ley tiene como objeto *"prevenir, mitigar y atender en forma efectiva los desastres [naturales] y antrópicos en el país."*

A fin de desarrollar e implementar las políticas de reducción de riesgo se crea el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, el mismo que está conformado por: (i) la Comisión Nacional, (ii) las Comisiones Departamentales, y (iii) las Comisiones Municipales y Comunales.⁴³

La Comisión Nacional del Sistema de Reducción de Riesgo de El Salvador, la integran 10 entidades públicas, 2 representantes de la empresa privada, y 3 asociaciones o fundaciones relacionadas con la protección civil, prevención y mitigación de desastres.⁴⁴ El Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, como miembro de la Comisión Nacional, cuenta con la Dirección General del Sistema Nacional de Estudios Territoriales – SNET⁴⁵, que brinda soporte científico-técnico en materia de prevención y reducción del riesgo y es el encargado de elaborar el informe nacional sobre el estado de los riesgos y vulnerabilidades.

⁴³ Decreto Legislativo N° 777, Artículo No. 7.

⁴⁴ Para mayor detalle Ver Anexo No. 01.

⁴⁵ <http://www.snet.gob.sv/ver/snet/decreto+de+creacion/>. Decreto No. 96: Decreto de Creación (Diario Oficial Tomo No. 353, del 18 de octubre del 2001)

El SNET, permite contribuir a la prevención y reducción del riesgo de desastre, por lo que se encarga de 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 económicos, sociales y ambientales⁴⁶. Así, el SNET, mediante el desarrollo de "información científica y estudios especializados"⁴⁷, propone "lineamientos en materia de prevención y reducción del riesgo"⁴⁸, los mismos que se busca sean incorporados en los planes de desarrollo sostenible a nivel nacional, regional, sectorial y local.

Asimismo, cabe señalar que en el marco del fortalecimiento regional, el Sistema de la Integración Centroamericana - SICA, mediante su institución especializada en la reducción del riesgo, CEPREDENAC, considera la relevancia de "*incidir de una manera más efectiva en la incorporación de la gestión de riesgos y reducción de vulnerabilidades, en las políticas de desarrollo de la región, lo cual se evidencia en sus principios y en las funciones a su cargo.*"⁴⁹, el cual es un lineamiento que ha sido incluido en el "Nuevo Convenio Constitutivo"⁵⁰, que fue suscrito en Belice en el 2003 y ratificado en el año 2007.

⁴⁶ Decreto 96, Decreto de Creación del SNET, Capítulo II. Artículo No. 2.

⁴⁷ Decreto 96, Decreto de Creación del SNET, Capítulo II. Artículo No. 3 (a).

⁴⁸ Decreto 96, Decreto de Creación del SNET, Capítulo II. Artículo No. 3 (f).

⁴⁹ <http://www.cepredenac.org/convenio.htm>

⁵⁰ La República de El Salvador, mediante Decreto No. 217 del 19 de enero del 2004, da conformidad al Nuevo Convenio Constitutivo.

b. Marco institucional⁵¹

Dado el gran número de instituciones que conforman el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, se procederá a mencionar a aquellos actores principales, cuyos esfuerzos se encuentran directamente orientados a la reducción del riesgo de desastres:

- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales - MARN⁵²

En 1997 el Ejecutivo de la República de El Salvador, consideró necesario contar con una Secretaría de Estado que se encargue de formular, planificar y ejecutar las políticas de Gobierno en materia de medio ambiente y recursos naturales y es por ello que crea el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante Decreto Ejecutivo No. 27 del 16 de mayo de 1997, publicado en Diario Oficial No. 88 Tomo No. 335 de la misma fecha.

El objetivo del ministerio se enmarca en *“promover la protección del ambiente y el uso racional de los recursos naturales a través del desarrollo de políticas, estrategias, marco normativo, legal y de otros instrumentos, mediante procesos participativos que propicien los cambios de comportamiento de la sociedad.”* Asimismo, es el encargado en normar la gestión ambiental, pública y privada y asegurar la aplicación de los tratados o convenios internacionales celebrados por El Salvador. Finalmente, El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante el Servicio Nacional de Estudios Territoriales - SNET, *“contribuye a la prevención y reducción del riesgo de desastres”⁵³.*

- Servicio Nacional de Estudios Territoriales – SNET⁵⁴

El SNET tiene como objeto contribuir a la prevención y reducción del riesgo de desastre, a través del diseño, promoción e implementación de políticas, estrategias, programas y proyectos para el desarrollo que incluyan actividades transversales e

⁵¹ Para mayor detalle Ver Anexo No. 2 (a) y (b).

⁵² <http://www.marn.gob.sv/?categoria=9>

⁵³ Decreto No. 96. Decreto de Creación del SNET. DIARIO OFICIAL TOMO No. 353 18 de octubre del 2001. CAPITULO I Creación y Naturaleza, Art. 1.

⁵⁴ Decreto No. 96. Decreto de Creación del SNET. DIARIO OFICIAL TOMO No. 353 18 de octubre del 2001.

integradoras de reducción y control del riesgo. De esta forma, se busca que las iniciativas económicas y sociales de desarrollo impulsados en la sociedad, se den en condiciones permisibles de seguridad y que las acciones de respuesta ante un desastre.

- Ministerio de la Gobernación, Protección Civil

El Ministerio de la Gobernación de El Salvador, “garantiza el cumplimiento de las políticas nacionales orientadas a la gobernabilidad, prevención y atención en casos de desastres, servicios públicos de comunicación en sus diferentes aspectos así como el control de las organizaciones sin fines de lucro. Lo anterior con la finalidad de fortalecer la estabilidad del país y mejorar las condiciones de vida de la población.”⁵⁵

La dependencia de Protección Civil del Ministerio, se encarga de “administrar y coordinar con las instituciones del Sistema Nacional de Protección Civil, las acciones de prevención y mitigación de desastres y emergencias en todo el país, en función de salvaguardar la vida y proteger los bienes de los habitantes de El Salvador”⁵⁶. Para ello, debe realizar un uso óptimo de los recursos disponibles con el fin de asistir a las personas afectadas, garantizando una respuesta inmediata y eficaz a las necesidades que genera la ocurrencia de un desastre. Las funciones de Protección Civil, se enmarcan en la Ley de Protección Civil, Prevención y Litigación de Desastres⁵⁷. Asimismo, cabe señalar que Protección Civil es representante titular de El Salvador ante el Consejo de Representantes del CEPREDENAC.

- Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, Vice Ministerio de Relaciones Exteriores, Integración y Promoción Económica, Dirección General de Política Exterior, Dirección General Adjunta de Desarrollo Social Integral, Dirección de Medio Ambiente y Desastres

Miembro de la Comisión Nacional, es el encargado de “formular, dirigir y ejecutar la política exterior de El Salvador de una manera coordinada, eficiente y eficaz, que permita una presencia activa del país en el sistema internacional, proyectando, promoviendo, defendiendo, fomentando, gestionando y negociando con excelencia, acciones en los campos político, económico, social, cultural y humano en beneficio del desarrollo integral de la Nación Salvadoreña.”⁵⁸

⁵⁵ <http://www.gobernacion.gob.sv/eGobierno/SeccionesPrincipales/AcercaDeNosotros/misionvision/>

⁵⁶ <http://www.gobernacion.gob.sv/eGobierno/SeccionesPrincipales/Direcciones/COEN/MisionYVision/>

⁵⁷ <http://www.cepredenac.org/downloads/Ley%20de%20Protección%20Civil%20de%20El%20Salvador.pdf>

⁵⁸ http://www.rree.gob.sv/sitio/sitiowebrrree.nsf/pages/scancilleria_misionvision

En este marco, la Dirección de Medio Ambiente y Desastres, es la encargada de gestionar la ayuda humanitaria internacional en caso de ocurrencia de desastres; asimismo, es representante alterno de El Salvador ante el Consejo de Representantes del CEPREDENAC.

- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central – CEPREDENAC

El objetivo general del CEPREDENAC es contribuir a la reducción de la vulnerabilidad y el impacto de desastres, como parte integral del proceso de transformación y desarrollo sostenible de la región, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Para ello, realiza actividades para la promoción y desarrollo de políticas y medidas de prevención, mitigación, preparación y gestión de emergencias.⁵⁹ El CEPREDENAC opera mediante un Nuevo Convenio Constitutivo aprobado en Belice en el 2003 y ratificado el 12 de julio del 2007.

Asimismo, cabe señalar que el CEPREDENAC se rige complementariamente por leyes nacionales en los países de Centroamérica, con el mandato de promover actividades, proyectos y programas que conduzcan a la reducción de riesgos a desastres que provoquen pérdidas humanas y económicas causadas por los factores socio-naturales⁶⁰. La participación del CEPREDENAC en El Salvador se encuentra normada en la Ley de Protección Civil, Prevención y Litigación de Desastres⁶¹.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD⁶²

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desarrolla programas que buscan desarrollar capacidades nacionales y locales para promover el desarrollo. En esos esfuerzos, el PNUD colabora con los países que son cada vez más vulnerables a los desastres [naturales], ya que los mismos pueden afectar a los países, de tal manera que pueden borrar decenios de desarrollo e intensificar la pobreza y la desigualdad. Es por ello, que el PNUD, por medio de su red mundial, procura encontrar y compartir enfoques innovadores para la prevención de las crisis y la alerta temprana.

⁵⁹ Nuevo Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (Cepredenac). Artículo No. 3.

⁶⁰ <http://www.cepredenac.org/antecedentes.htm>

⁶¹ <http://www.cepredenac.org/downloads/Ley%20de%20Protección%20Civil%20de%20El%20Salvador.pdf>

⁶² <http://www.undp.org/spanish/about/basics.shtml>

c. Capacidades técnicas

Como se mencionó anteriormente, las entidades precursoras del SNET, el Servicio Meteorológico Nacional y el Centro de Investigaciones Geotécnicas, se encontraban muy debilitadas hacia fines de los 90s. El país había perdido gran parte de su capacidad técnica instalada, debido a que la guerra había ocasionado que gran parte de las estaciones científicas de medición y monitoreo quedaran destruidas o inservibles. Hacia el año 2000, por ejemplo, el servicio geológico contaba con alrededor de 12 estaciones operativas en el territorio. Ese mismo año, la caída de un rayo ocasionó que 5 de aquellas estaciones quedaran inoperativas⁶³. Adicionalmente, los impactos del Huracán Mitch y de los sismos del 2001, terminaron de dañar gran parte de los equipos científicos. Como era de esperar, la capacidad de generar información para la atención de las emergencias era, en esas circunstancias, limitada.

Estas instituciones, por otro lado, hacia principios del 2000, estaban constituidas por un personal poco capacitado, situación consistente con la escasez de equipos y burocratización de las entidades. El gobierno comprendió que para que el SNET pudiera cumplir con las nuevas funciones encomendadas era necesario que contara con las capacidades técnico-científicas que demandaba una institución de tales características. La voluntad política para avanzar en ese sentido se expresó en tres acciones concretas que fueron respaldadas por la cooperación internacional. En primer lugar, se estableció un presupuesto para que se formara la institución; en segundo lugar, se autorizó un proceso de selección y depuración del personal proveniente de las entidades predecesoras en función a perfiles técnicos pre-establecidos y, finalmente, se procedió a autorizar la contratación de nuevo personal calificado.

Ante estas decisiones, la cooperación internacional, en la cual destacan USAID, AECI, la OMM (Organización Meteorológica Mundial), la cooperación técnica y financiera de países como Alemania, Checoslovaquia, Japón, Noruega, entre otros, decidieron complementar el esfuerzo del gobierno salvadoreño a través de la provisión de asistencia técnica en equipos, capacitación y técnicos calificados.

⁶³ Información recogida en las entrevistas a los funcionarios del SNET.

d. Desarrollo de metodologías e información⁶⁴

El trabajo y aporte del SNET se basa en la recopilación, manejo y producción de información, lo cual requiere de un amplio soporte tecnológico-informático, desde el establecimiento de mecanismos y herramientas básicas de comunicación electrónica y de colaboración, hasta sistemas de información de carácter operativo y gerencial que agilicen los procesos institucionales.

Además de las funciones comunes de todas las organizaciones en tecnologías de información, se incluye un área técnica especializada para el manejo de Sistemas de Información Geográfica (SIG), herramienta de gran importancia en el monitoreo de los patrones espaciales de los fenómenos naturales y en los procesos de análisis y modelamiento de amenazas y vulnerabilidades para diferentes áreas o sectores.

El objetivo de la institución es apoyar la generación de conocimientos y el aprovechamiento óptimo del patrimonio de información con que cuenta y también facilitar el proceso de socialización de este conocimiento a través del establecimiento de mecanismos de divulgación y acceso a la información.

De esta manera, se manejan bases de datos que incorporan las medidas de mitigación y prevención de riesgo, a escala nacional, regional y local, constituyéndose en información básica para la toma de decisiones referentes a la Planificación Territorial y a la implementación de Estrategias de Desarrollo que incorporen efectivamente los criterios de Gestión de Riesgos.

Los sistemas utilizados por el SNET, proporcionan una base común de información que permite a los servicios y unidades sustantivas de la institución, así como a las instituciones y organismos vinculados con la tarea de la reducción del riesgo, elaborar un análisis integral de la problemática en cualquier sector de actividad y territorio.

⁶⁴ Información de <http://www.snet.gob.sv/ver/snet/tecnologias/>

e. Rol de la cooperación internacional⁶⁵

Como ya se ha mencionado, la ocurrencia del Huracán Mitch y de los sismos del 2001 revelaron que el país no contaba con la institucionalidad adecuada para prevenir los riesgos derivados de amenazas naturales y tampoco para enfrentar de manera eficiente la atención del período de emergencia y rehabilitación post emergencia. Según las autoridades entrevistadas, estas fueron diagnosticadas en informes realizados por la CEPAL.

Ante esta constatación, las autoridades nacionales así como las entidades internacionales (en la que distintas agencias del Sistema de Naciones Unidas tuvieron un rol fundamental) empezaron a cuestionar la capacidad del país para enfrentar de manera estratégica la ocurrencia de nuevas amenazas naturales y minimizar la generación de desastres. Los debates promovidos condujeron al convencimiento que era necesario crear una "Nueva Entidad" que poseyera tres características fundamentales:

- i. Visión de conjunto: debía integrar a las distintas entidades de forma que se aprovecharan las sinergias que origina el tratamiento científico conjunto.
- ii. Autonomía: la entidad debía ser ágil en sus decisiones y contar con autonomía administrativa, técnica y funcional, desvinculadas de la política.
- iii. Carácter eminentemente técnico: estar constituida por cuadros técnicos y dotados del equipamiento y tecnologías de punta.

El gobierno de El Salvador tomó de manera favorable las sugerencias de la cooperación internacional y decidió crear el SNET con un esquema –como ya se ha señalado anteriormente- muy parecido al sugerido por los cooperantes.

Posteriormente, el funcionamiento del SNET ha recibido importante apoyo financiero y técnico de los donantes que le ha permitido: i) contar con los equipos tecnológicos de última generación, ii) financiar la capacitación de sus funcionarios en aspectos técnicos especializados, y, iii) contar con la asesoría directa de expertos internacionales. Todas estas intervenciones se resumen y cuantifican en el siguiente cuadro.

⁶⁵ Para mayor detalle Ver Anexo No. 03.

Cuadro N° 6: Relación de proyectos del SNET con la cooperación internacional

Año	No. de Proyectos	Instituciones	US\$ corrientes
2002	18	USAID, NOAA, RTi, ANDA, OFDA, BID, AIACC, UICN, GWP, CATHALAC, CRRH, SICA, COSUDE, UES, GTZ, PROMUDE/GTZ AECI, UCA, JICA, NGI, USGS, BM, ASDI, BGR, CEPREDENAC	6,138,810.00
2003	16	BID, OFDA, AIACC, UICN, GWP, CATHALAC, CRRH, SICA, OEA, USAID, NGI, Gobierno de República Checa, JICA, AECI, USGS, GBO-México, NORSAR, Gobierno de España, COSUDE, ECHO, CARE, BGR, OCHA, FAO, GTZ, UE, OEA, UNESCO, CEPREDENAC, ANDA	3,500,000.00
2004	15	BID, OFDA, AIACC, UICN, GWP, CATHALAC, CRRH, SICA, OEA, USAID, NGI, Gobierno de República Checa, JICA, AECI, USGS, GBO-México, NORSAR, Gobierno de España, COSUDE, ECHO, CARE, BGR, OCHA, FAO, GTZ, UE, OEA, UNESCO, CEPREDENAC, ANDA	3,331,965.00
2005	6	UNAM, OIEA, NOAA, Plan Trifinio, JICA, BID	-
2006	28	BID, OIEA, Basin Occidente, UE, JICA, GWP, USAID, COSUDE, FIAS, OEA, Gobierno de México, UNAM, Servicio Geológico Checo, Universidad de Wisconsin, NORSAR, UCA, ING, BGR, FUNDEMAS, CND, FUNDALEMPA	-
Total			12,970,775.00

Fuente: SNET.

1.6 Lecciones aprendidas

- La prevención temprana sobre la base de identificar las amenazas sobre el territorio es una manera eficiente de disminuir el riesgo asociado a la ocurrencia de amenazas naturales respecto a la reacción reactiva frente a las emergencias.
- El SNET requirió del apoyo político para su constitución debido a que se encontró resistencia al cambio en cada una de las entidades precursoras.
- La participación multisectorial coordinada es mejor que la participación sectorial individual en las etapas de prevención, atención de la emergencia y de la rehabilitación y reconstrucción.

- Es necesario lograr la sostenibilidad financiera de la entidad debido a que en la actualidad la tecnología de punta es el soporte de la información científica.
- Se debe ser muy agresivos con la difusión y la capacitación. Mientras más capacitadas estén las entidades gubernamentales y de la sociedad civil, la labor del SNET estará más concentrada en coordinar y no atender directamente.
- Se requiere encontrar los mecanismos institucionales para superar discrepancias políticas entre gobierno nacional y gobiernos locales de forma que los municipios sean la base real de acción en la prevención de riesgos.
- Se debe incorporar la gestión de riesgo en la planificación general y en los planes territoriales de desarrollo.

C. PERÚ: SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA – SNIP

1.1 Introducción

Antes de la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), la asignación de los recursos de inversión se realizaba en el Perú a partir de criterios altamente discrecionales (principalmente de orden político u "orden de llegada"). Usualmente, los recursos de inversión se asignaban sin tener en cuenta los calendarios de ejecución previstos en los expedientes técnicos, sin criterios de comparación de alternativas, sin haber realizado un balance de oferta y demanda del bien o servicio que se quería proveer, sin una discusión previa de los beneficios sociales de las intervenciones y sin un criterio de optimización del escenario base. La inversión que se realizaba bajo esos patrones se caracterizó por estar frecuentemente sobredimensionada, por no responder necesariamente a las demandas de servicios de la población beneficiaria, por realizarse duplicidades, por carecer de sostenibilidad y, en general, por no generar impactos positivos sobre el nivel de bienestar de la población.

La creación del SNIP responde a un diagnóstico de la situación vigente hasta entonces y a la necesidad de mejorar la eficiencia, sostenibilidad y equidad de las inversiones que se financiaban con recursos públicos. De esta forma, la incorporación del análisis del riesgo de desastres como un elemento de evaluación de proyectos, a través de criterios técnicos, constituye un mecanismo para contribuir a la sostenibilidad de la inversión pública nacional.

1.2 Descripción de la situación antes de la buena práctica

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), se creó en el año 2000 mediante la Ley No. 27293 y tiene como máxima autoridad técnico normativa a la Dirección General de Programación Multianual (DGPM) que forma parte del Ministerio de Economía del Perú. El SNIP tiene como objetivo optimizar el uso de los recursos públicos, a través del establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión.⁶⁶ Antes de la existencia del SNIP, los recursos de inversión pública eran asignados sin una evaluación formal de los proyectos, lo que implicaba pasar de una idea de proyecto, a la elaboración de un expediente técnico y su posterior ejecución⁶⁷. Ello derivó en que la tasa de rentabilidad de la inversión pública fuera sustantivamente baja como consecuencia de la ejecución de proyectos de muy baja calidad.

Según las definiciones del SNIP, un Proyecto de Inversión Pública (PIP) constituye "una intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios de una Entidad; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los de otros proyectos"⁶⁸. Para que un PIP se pueda ejecutar, debe haber sido evaluado y declarado viable previamente sobre la base de haber demostrado su: (i) rentabilidad social, (ii) sostenibilidad, y (iii) compatibilidad con los lineamientos de política. En particular, para la evaluación de la rentabilidad social de los PIPs, se utiliza la metodología Costo-Beneficio o, en el caso específico de algunos proyectos sociales, la Metodología Costo-Efectividad.

Si bien el SNIP ha creado la obligatoriedad de realizar la evaluación ex-ante de los proyectos de inversión pública, lo que constituye un avance significativo respecto a la situación anterior al año 2000, en el análisis no se había incluido la probabilidad de ocurrencia una amenaza de origen natural, socionatural u antrópica durante el horizonte de evaluación del proyecto, lo cual, de ocurrir, podía afectar la sostenibilidad del proyecto y sus posibilidades de brindar servicios a la población.

⁶⁶ Ley N° 27293, Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública. Artículo No. 1

⁶⁷ Hasta el 2000, los únicos proyectos que se evaluaban formalmente eran los que se financiaban con recursos de endeudamiento externo, de acuerdo a los procedimientos establecidos por la fuente de financiamiento.

⁶⁸ Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, Resolución Directoral N° 009-2007-EF/68.01. Artículo No. 3.

Esta omisión implicaba que, en la evaluación de la rentabilidad social del proyecto, se estaba considerando que la probabilidad de ocurrencia de una amenaza con potencial de desastre era cero. Sin embargo, el Perú es un país continuamente afectado por eventos de origen natural como inundaciones, sismos, deslizamientos, sequías, entre otros, lo cual indica que dicha probabilidad de ocurrencia no es cero en la gran mayoría de los casos.

1.3 Descripción de la buena práctica

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) establece que todos los proyectos se rigen por las prioridades que establecen los planes estratégicos nacionales, sectoriales, regionales y locales, por los principios de economía, eficacia y eficiencia durante todas sus fases y por el adecuado mantenimiento en el caso de la infraestructura física para asegurar su utilidad en el tiempo.

Una vez desarrollados los estudios de preinversión, los Proyectos de Inversión Pública (PIPs) para iniciar su ejecución deberán contar con la declaratoria de viabilidad. La viabilidad de los PIPs está sujeta a los siguientes 3 criterios⁶⁹:

- i. Rentabilidad social,
- ii. sostenibilidad y
- iii. coherencia y compatibilidad con los Lineamientos de Política sectorial pertinentes.

En particular, la sostenibilidad del proyecto se refiere a su capacidad para brindar los servicios para los que ha sido ejecutado durante un horizonte de evaluación determinado. Al respecto, un estudio de la Comisión Multisectorial de Reducción de Riesgo de Desastre (2004) mostró que gran parte del país estaba expuesto a una serie de amenazas de origen natural, lo cual implicaba que la inversión pública en el territorio estaba expuesta a dichas amenazas y por tanto, la ocurrencia de desastres podía afectar dicha sostenibilidad.

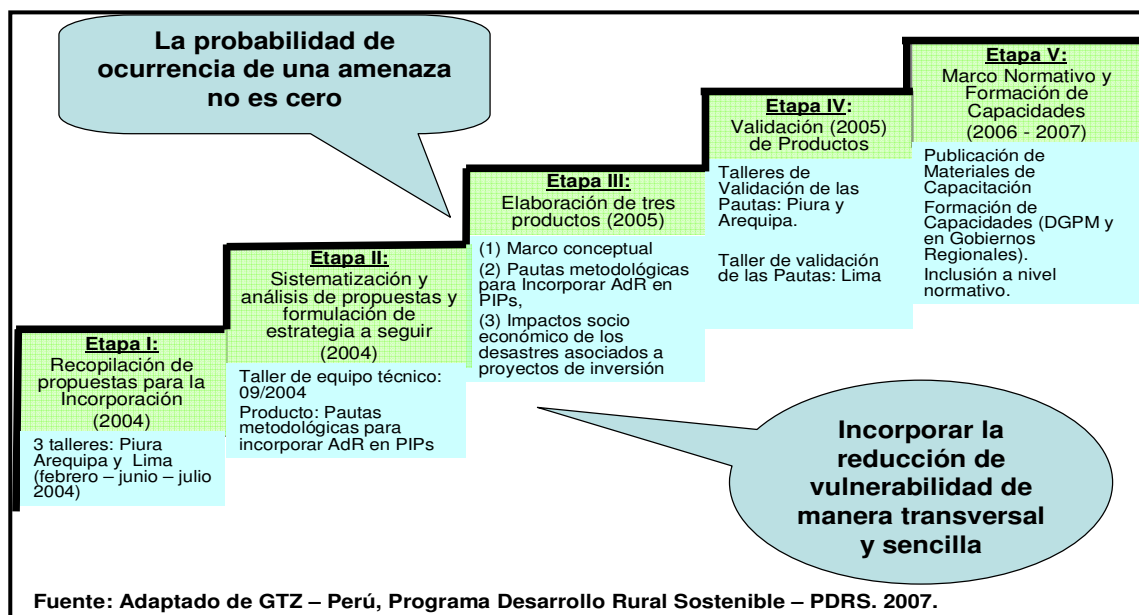
En esta lógica, la DGPM consideró necesario incluir los conceptos de gestión del riesgo en la inversión pública nacional para evitar o reducir los impactos negativos que puede ocasionar la ocurrencia de la amenazas. En esta lógica, la DGPM ha venido

⁶⁹ Decreto Supremo N° 102-2007-EF, APRUEBAN EL NUEVO REGLAMENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA, Artículo No.11.

discutiendo y elaborando propuestas metodológicas para incorporar el Análisis de Riesgo⁷⁰ en la formulación de PIPs como un instrumento para: (i) asegurar la sostenibilidad de los proyectos; es decir, garantizar la provisión de los servicios, y (ii) de optimizar los recursos públicos, reduciendo las pérdidas por reposición o rehabilitación de la infraestructura.

En ese sentido, el 2004 mediante el apoyo institucional del Programa de Desarrollo Sostenible (PDRS) de la GTZ, la DGPM inició el proceso de incorporación del Análisis del Riesgo en la formulación de PIPs de manera transversal, siguiendo una serie de pasos.

Gráfica N° 4: Proceso de incorporación del Análisis del Riesgo en el SNIP



Como se observa en la gráfica anterior, el proceso de incorporación del AdR ha seguido cinco etapas:

- a) Recopilación de propuestas para la incorporación: El objetivo fue discutir, de manera participativa, posibles mecanismos de incorporación de la temática del Análisis del Riesgo en la inversión pública nacional.
- b) Sistematización y análisis de propuestas: Se revisaron las experiencias internacionales en el tema para posteriormente discutir en términos técnicos una propuesta concreta de incorporación del análisis del riesgo en proyectos.

⁷⁰ El Análisis del Riesgo es una metodología que permite la identificación y evaluación de los probables daños y pérdidas ocasionados por el impacto de una amenaza en un proyecto (MEF, 2007).

- c) Elaboración de productos: Se elaboró una propuesta conceptual y metodológica concreta para lograr la incorporación del análisis del riesgo en proyectos, con el objetivo de iniciar un proceso de aplicación.
- d) Validación de productos: Se siguió un proceso de discusión y validación participativa de la propuesta conceptual y metodológica, con el fin de contar con una propuesta técnica que fuera aplicable al SNIP.
- e) Marco Normativo y Formación de Capacidades: Luego de contar con instrumentos concretos validados, la DGPM aprobó la incorporación del Análisis del Riesgo asociado a amenazas en proyectos y se inició un proceso de capacitación en el tema, a los distintos ámbitos de gobierno (nacional, regional, local) que forman parte del SNIP.

Como se observa, la experiencia ha implicado el desarrollo de instrumentos metodológicos, la socialización y validación de los mismos en distintos ámbitos de decisión (nacional, regional, local), la capacitación en el uso de dichos instrumentos y la aprobación de un marco normativo acorde. En particular, se destaca el desarrollo metodológico seguido para lograr la incorporación del análisis del riesgo en la metodología de análisis costo beneficio y/o costo efectividad que se utiliza en el SNIP.

El proceso, ha sido largo y progresivo debido a que la incorporación del análisis del riesgo se percibe como un proceso complejo, y por ello genera algún nivel de rechazo de las instancias políticas, en tanto que la formulación de proyectos demanda algunos pasos adicionales. Sin embargo, la DGPM espera que al final de este proceso, los proyectos de inversión pública incorporen los conceptos asociados al análisis del riesgo y sean evaluados mediante la metodología costo beneficio incremental con análisis de riesgo que se describe más adelante.

Como se ha mencionado previamente, se considera como buena práctica el proceso seguido en el SNIP para incorporar el análisis del riesgo en el proceso de evaluación de un proyecto de inversión pública. En particular, se destaca el esfuerzo para incorporar mecanismos para incluir el riesgo en la evaluación costo beneficio o costo efectividad que se realiza para cada proyecto.

El proceso partió del interés del SNIP en incluir mecanismos para contribuir a la sostenibilidad de los proyectos que se ejecuten con recursos públicos y del apoyo de la cooperación internacional para incorporar conceptos de gestión del riesgo en los mismos.

Un elemento básico a destacar es el *trabajo metodológico* realizado para incluir los conceptos de análisis del riesgo en el proceso de evaluación social que se sigue en

cada uno de los proyectos. Los proyectos de inversión –tanto públicos como privados- se formulan en el marco del análisis costo - beneficio, utilizándose como criterio de decisión principal el Valor Actual Neto (VAN). De acuerdo a este criterio, “una inversión es rentable sólo si el valor actual del flujo de ingresos es mayor que el valor actual del flujo de costos, cuando éstos se actualizan haciendo uso de la tasa de interés pertinente para el inversionista”⁷¹

En el caso peruano, las normas y procedimientos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) establecen que la Evaluación Social de Proyectos⁷² se realice a partir del indicador del *VAN Social* o, alternativamente, del ratio de *Costo Efectividad* para el caso de proyectos sociales en los que los beneficios a la población no sean cuestionables (servicios básicos de educación y salud) pero que sean de difícil cuantificación monetaria. De esta forma, se elige la alternativa que, en términos de valor presente, muestre los menores costos por unidad de beneficios relevante.

El problema que surge desde la perspectiva del Análisis del Riesgo, es que los flujos económicos que se utilizan para el cálculo del *VAN* o del ratio de *Costo Efectividad* no consideran, en la aplicación práctica, la probabilidad de ocurrencia durante la vida útil de una amenaza de origen natural que pueda generar daños al proyecto como consecuencia de la existencia de vulnerabilidades, y por tanto interrumpir la posibilidad de que brinde los servicios para los que fue creado.

En ese contexto, la utilización del criterio del *VAN* para la evaluación social de proyectos asumiendo que la probabilidad de ocurrencia de una amenaza de origen natural con potencial de desastre es cero, es una práctica poco apropiada, aunque superior a la tradición de ejecución sin evaluación. El cálculo del verdadero *VAN* de un proyecto de inversión pública, es decir el *VAN* esperado o $E(VAN)$, que incorpore el Análisis del Riesgo en su formulación debe considerar la probabilidad de ocurrencia de un evento natural (p) durante el período de vida útil del proyecto, si es que se ejecuta en un área geográfica sujeta a la ocurrencia de estos eventos naturales; y por ello, se debe estimar los costos de reconstrucción y las pérdidas de beneficios sociales asociadas a la interrupción del servicio.

⁷¹ Fontaine, Ernesto (1988). Evaluación Social de Proyectos. 5ta Edición Revisada. Ediciones Universidad Católica. Santiago de Chile. Pág. 59.

⁷² La diferencia entre la Evaluación Privada y la Social, es que ésta última considera los beneficios del país en su conjunto y no los del inversionista en particular. Por lo tanto, el *VAN* se calcula con precios sociales e incorpora los beneficios/costos de las externalidades y de los efectos indirectos.

Existe, sin embargo, una opción de formulación y evaluación de proyectos que, recurriendo al análisis costo beneficio incremental, permite incorporar el análisis del riesgo en los proyectos de una manera práctica.

Este razonamiento puede expresarse matemáticamente de la siguiente manera:

$$(1) VAN = -II + \sum_t \frac{B_t - C_t}{(1+i)^t} - [\Delta II + \sum_t \frac{\Delta(O \& M)_t}{(1+i)^t}] + p[\text{Daño no generado}]$$

La ecuación anterior muestra que el VAN calculado sin AdR debiera modificarse negativamente por un incremental de la inversión inicial, más un incremental de los costos de operación y mantenimiento asociado a la infraestructura más compleja y, por otro lado, de manera positiva, por el beneficio de que no exista un daño en el caso probable (no cierto) que ocurra un peligro natural. En donde el "daño no generado" (beneficio) se puede expresar como la suma de los Costos de Reconstrucción Evitados (CRE) y los Beneficios no Perdidos (BNP). Así:

$$(2) \text{Daño No Generado} = CRE + BNP$$

Utilizando (1) y (2) se planteará que la evaluación de las medidas orientadas a disminuir los riesgos de un proyecto pueda hacerse en términos incrementales de tal forma que se evalúe si:

$$(3) \Delta II + \sum_t \frac{\Delta(O \& M)_t}{(1+i)^t} \leq +p[CRE + BNP]$$

De esta forma, cuando se evalúa introducir en el proyecto medidas que disminuyan el riesgo de pérdidas, como consecuencia de la ocurrencia probable de amenazas naturales, éstas se realizarán si el incremento en los costos de inversión y de operación y mantenimiento en el flujo descontado son menores que los beneficios probables que se obtendrían como consecuencia de no incurrir en costos de reconstrucción y de no interrumpir los beneficios. Si, por el contrario, los incrementales de costos no superan dichos beneficios probables (que deben

evaluarse con distintos niveles de probabilidad de ocurrencia), entonces se convive con la amenaza y es preferible enfrentar las pérdidas probables de un escenario de ocurrencia de una amenaza de origen natural.⁷³

A manera de ilustración, se puede mencionar que esta metodología ha sido aplicada para la reevaluación de un conjunto de proyectos (Von Hesse, 2007), con el fin de determinar si hubiera sido rentable socialmente invertir en medidas para evitar y/o reducir el riesgo. Al respecto, en el siguiente cuadro se presentan los resultados de la reevaluación de proyectos. En la primera columna, se presentan los costos de inversión incrementales; en la siguiente columna, se muestra el cálculo del valor actualizado del flujo del incremental de gastos de operación y mantenimiento como consecuencia de incorporar al proyecto acciones y elementos que disminuyen las vulnerabilidades. El período de vida útil de los proyectos utilizado para las actualizaciones fue de 10 años y la tasa de descuento del 11%.

Cuadro N° 7: Aplicación del análisis de riesgo a la evaluación ex ante de proyectos utilizando el análisis costo beneficio incremental

No.	Proyecto	Periodo de Evaluación (Años)	ΔI	$\sum_t \frac{\Delta(O \& M)_t}{(1+i)^t}$	$[CRE + BNP]$
1	Proyecto apoyo a la reconstrucción de viviendas e infraestructura de agua afectada por el sismo del 23 Junio 2001, en la Provincia de Castilla	10	382,788		530,403
2	"Prevención y Preparativos para afrontar Huaycos e Inundaciones en la Cuenca Alta del río Rímac" (Dinecho I)	10	60,175	35,441	1,323,942
3	Ampliación del Centro de Salud -Módulo de atención para madres gestantes- CLAS Pampacolca	10	15,750	-	27,158
4	Rehabilitación y construcción de diques en la quebrada de cansas	10	1,232,620	725,919	97,767,783
5	Rehabilitación Central Hidroeléctrica Machipucchu	10	2,209,074	7,067,078	229,809,147
6	Fomento y desarrollo del cultivo de frijol en el Distrito de Morropón	1	(3,697)		1,168

Fuente: von Hesse, Milton (2007). Sistematización de Proyectos de inversión pública que incluye Análisis de Riesgo

⁷³ Hay que notar que si el VAN calculado sin AdR, es decir con probabilidad de ocurrencia del peligro igual a cero, es positivo, podría aceptarse que los beneficios asociados a las medidas mitigadoras del riesgo sean inferiores a los costos incrementales, siempre y cuando el VAN social continúe siendo positivo.

La última columna de la tabla muestra el valor actual de la suma de los costos de reconstrucción evitados (CRE) más los beneficios no perdidos (BNP) que se derivan de haber incorporado en el proyecto las medidas de disminución de riesgos asociada a la ocurrencia de amenazas naturales con potencial destructivo. El cálculo de este valor presente se hace asumiendo que el peligro natural se realiza el año 5, que es el año que está en la mitad del período de vida útil del proyecto. Este supuesto servirá para realizar el análisis de sensibilidad, simulando distintas probabilidades de ocurrencia del peligro en dicho año.

Con todos estos elementos, faltaría definir solamente el dato probabilístico de ocurrencia del peligro para la aplicación de la fórmula (3). Sin embargo, dada la escasa información que existe sobre la caracterización de las amenazas⁷⁴, en muy pocos casos se tenga información específica sobre esta variable, sea porque no existen registros científicos adecuadamente implementados o porque no existen técnicas desarrolladas para la predicción de estos eventos.

Debido a ello, es necesario utilizar un análisis de sensibilidad probabilístico que permita, en distintos escenarios de ocurrencia, evaluar la pertinencia de incorporar al proyecto las medidas y acciones orientadas a disminuir las vulnerabilidades identificadas. El cuadro siguiente incorpora cuatro columnas en las que se muestra distintas probabilidades de ocurrencia (25%, 50%, 75% y 100%) de una amenaza en el año medio del período de evaluación del proyecto. El cuadro muestra que en 4 de los proyectos evaluados, es rentable socialmente incorporar las medidas de reducción de riesgos planteadas, aún cuando se incrementen los costos de inversión y de operación y mantenimiento. En los otros dos proyectos, la rentabilidad social es positiva solo en los escenarios de alta probabilidad de ocurrencia de la amenaza.

⁷⁴ No obstante, debe mencionarse que la CMRRD realizó un importante esfuerzo por sistematizar la información sobre amenazas de origen natural existentes en el Perú y posteriormente, el PDRS ha apoyado distintos esfuerzos a nivel nacional (SNIP) y a nivel regional (Gobierno Regional de Piura) para sistematizar y automatizar información geográfica sobre las condiciones de amenazas existentes en el país.

Cuadro N° 8: Análisis de sensibilidad de los proyectos

No.	Proyecto	$\Delta I I + \sum \frac{\Delta(O \& M)_i}{(1+i)^i}$	0.25[CRE+BNP]	0.50[CRE+BNP]	0.75[CRE+BNP]	1.00[CRE+BNP]
1	Proyecto apoyo a la reconstrucción de viviendas e infraestructura de agua afectada por el sismo del 23 Junio 2001, en la Provincia de Castilla	382,788	132,601	265,202	397,802	530,403
2	"Prevención y Preparativos para afrontar Huaycos e Inundaciones en la Cuenca Alta del río Rimac" (Dinecho I)	95,616	330,986	661,971	992,957	1,323,942
3	Ampliación del Centro de Salud -Módulo de atención para madres gestantes- CLAS Pampacolca	15,750	6,789	13,579	20,368	27,158
4	Rehabilitación y construcción de diques en la quebrada de cansas	1,958,539	24,441,946	48,883,891	73,325,837	97,767,783
5	Rehabilitación Central Hidroeléctrica Machipucchu	9,276,153	57,452,287	114,904,573	172,356,860	229,809,147
6	Fomento y desarrollo del cultivo de frijol en el Distrito de Morropón	(3,697)	292	584	876	1,168

Fuentes: von Hesse, Milton (2007). Sistematización de Proyectos de inversión pública que incluye Análisis de Riesgo

Estos resultados llevan a señalar que para continuar y fortalecer el proceso de incorporación del análisis del riesgo en la inversión pública nacional, el SNIP debe continuar con:

- Discusión metodológica sobre el proceso de incorporación del análisis del riesgo.
- Desarrollo de mecanismos para recopilar y sistematizar información sobre las amenazas de origen natural que pueden afectar los proyectos de inversión pública.
- Procesos de capacitación sobre el uso de las herramientas metodológicas propuestas.

Finalmente, es necesario mencionar que la incorporación del análisis del riesgo ha sido aprobada como un proceso obligatorio dentro del SNIP desde agosto de 2007 (Resolución Directoral, N°003-2007.EF, artículo 6), con lo cual el proceso descrito en las secciones anteriores, ha servido para contribuir a que en la actualidad se cuente con mecanismos metodológicos, de capacitación, de información, entre otros, válidos para implementar dicho proceso en la inversión pública nacional, regional y local.

1.4 Evaluación de la buena práctica

Las fortalezas y debilidades de esta buena práctica son:

Fortalezas:

- La incorporación del AdR en la formulación de proyectos de inversión pública es una práctica eficiente que surge cuando existen amenazas naturales identificadas en ámbitos vulnerables.
- La discusión conceptual y metodológica que se inició en el 2004, en distintos niveles de decisión (nacional, regional y local), ha contribuido a que la propuesta sea participativa y de más fácil aceptación en términos técnicos y políticos.
- Se han desarrollado instrumentos metodológicos, en particular, el análisis costo beneficio incremental de las medidas de reducción de riesgo, que además de haber sido validado, ha demostrado ser útil para proyectos de la vida real, lo cual parece indicar que el proceso de desarrollo seguido (cinco etapas) ha sido el adecuado.
- La aplicación del AdR a través del análisis costo beneficio incremental en la evaluación ex-ante, mostró que las acciones y medidas de mitigación de riesgos resultó ser una práctica conveniente, en tanto permite el dimensionamiento adecuado de las intervenciones en función a las vulnerabilidades identificadas y a las probabilidades de ocurrencia de amenazas de origen natural.

Debilidades:

- El rol de la cooperación internacional ha sido fundamental para el inicio y desarrollo de la buena práctica, lo cual aunque es importante, puede afectar la sostenibilidad del proceso si es que no se cuenta con recursos económicos disponibles para continuar desarrollando la experiencia (en caso, la cooperación no pueda continuar con el proceso).
- El proceso metodológico propuesto en el marco del SNIP requiere información científica, a nivel nacional, regional y local, sobre las amenazas que pueden afectar al país (características básicas y probabilidades de ocurrencia), que de no ser desarrollada en el mediano y largo plazo, puede limitar la incorporación del análisis del riesgo en la inversión pública nacional. Esto se debe a que la probabilidad de ocurrencia es una variable básica para determinar el beneficio de incorporar esta metodología en los proyectos.

- Sin embargo, a mayor complejidad en los procesos de evaluación técnica, se requiere mayor tiempo en el proceso de formulación y evaluación del proyecto, lo que a su vez puede generar cierta incomodidad o malestar en las autoridades políticas (por el potencial retraso en la aprobación de inversiones).

1.5 Elementos básicos para la implementación de la buena práctica

a. Marco legal

Las normas básicas que son aplicables para el desarrollo de esta buena práctica son: Ley N° 27293, Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley concordada)⁷⁵, el Reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública (DS Concordado), aprobado por Decreto Supremo N° 102-2007-EF⁷⁶ y la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública (RD Concordada), aprobada por Resolución Directoral N° 009-2007-EF/68.01⁷⁷

La Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública, señala que el sistema tiene como finalidad "optimizar el uso de los Recursos Públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión."⁷⁸

De esta forma, en la Directiva General (R.S. N° 009-2007-EF/68.01), se establecen los parámetros en que los Proyectos de Inversión Pública (PIP) serán evaluados. En particular, y en relación con el Análisis del Riesgo, en la Segunda Disposición Transitoria de la Directiva General, se establece que "los PIP [...] cumplan con los contenidos mínimos de Perfil para declarar la

⁷⁵ Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 28 de Junio de 2000; modificada por las Leyes N° 28522, 28802 y por el Decreto Legislativo N° 1005, publicadas en el Diario Oficial "El Peruano" el 25 de Mayo de 2005, el 21 de Julio de 2006 y el 03 de mayo de 2008, respectivamente.

⁷⁶ Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 19 de Julio de 2007. En vigencia desde el 02 Agosto de 2007 y Modificado por Decreto Supremo N° 185-2007-EF, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 24 de Noviembre de 2007)

⁷⁷ Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 02 de agosto de 2007, modificada por Resoluciones Directorales Nos. 010-2007-EF/68.01, 013-2007-EF/68.01, 014-2007-EF/68.01 y 003-2008-EF/68.01, publicadas en el Diario Oficial "El Peruano" el 14 de agosto de 2007, el 16 de noviembre de 2007, el 14 de diciembre de 2007 y el 29 de febrero de 2008, respectivamente.

⁷⁸ Ley no. 27293, Artículo No. 1.

viabilidad de un (Anexo SNIP 5A)”. Estos contenidos mínimos incorporan: (1) la identificación de peligros (tipología, frecuencia, severidad) que han afectado o pueden afectar a la zona en la que se ubica la infraestructura existente y la proyectada, respectivamente y que se deberá contar con información secundaria sobre probabilidad de ocurrencia de los peligros identificados, y (2) la descripción los impactos positivos y negativos del proyecto y el planteamiento de medidas de mitigación. Los costos de las medidas de mitigación deberán ser incluidos en el cálculo de costos de las diversas alternativas.⁷⁹

De esta manera, la normativa existente establece el procedimiento general para la incorporación del análisis del riesgo en los PIP.

b. Marco institucional

- Dirección General de Programación Multianual del Sector Público

La Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es un órgano de línea del Viceministerio de Economía que, entre otros, tiene a su cargo la rectoría del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Como ente rector del SNIP, la DGPM es la más alta autoridad técnico normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública y por tanto, establece las normas técnicas, métodos y procedimientos que rigen los Proyectos de Inversión Pública.⁸⁰

La DGPM, vela porque los Proyectos de Inversión Pública (PIP) “a través de sus estudios de preinversión hayan evidenciado ser socialmente rentables, sostenibles y compatibles con los Lineamientos de Política.”⁸¹

En esta línea, la incorporación del análisis del riesgo es un elemento que contribuye a la sostenibilidad de los proyectos de inversión pública.

⁷⁹ Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública Resolución Directoral N° 009-2007-EF/68.01 Anexo SNIP 05 A v 1.0.

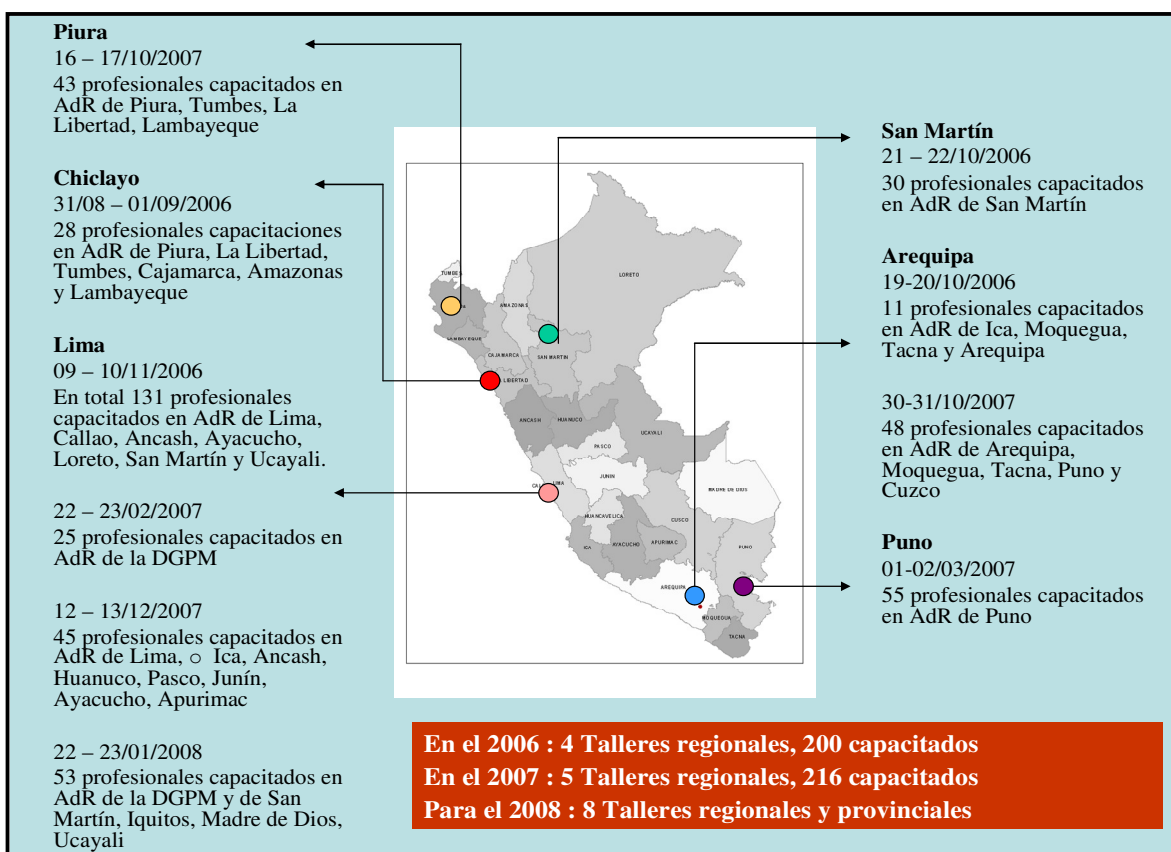
⁸⁰ Inciso modificado por el artículo único de la Ley N° 28802, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 21 de julio de 2006.

⁸¹ Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública Resolución Directoral N° 009-2007-EF/68.01, Artículo 18.

c. Capacidades técnicas

La estrategia que se ha aplicado con relación a la generación de capacidades técnicas en la incorporación del análisis de riesgo en el SNIP, ha sido un proceso gradual y descentralizado, que incluyó la participación de funcionarios públicos a nivel nacional, regional y local. Los esfuerzos realizados en el fortalecimiento de capacidades en cuanto a la incorporación de la gestión del riesgo, se iniciaron el 2005. En una primera etapa, dichos esfuerzos se dirigieron a los formuladores y evaluadores de PIPs del gobierno nacional; sin embargo, a partir del 2006, se implementó este proceso de manera descentralizada mediante el desarrollo de talleres macroregionales, como se muestra a continuación.

Gráfica N° 5: Talleres Macroregionales 2006 – 2007



Fuente: DGPM-MEF

Es decir, se han desarrollado talleres de capacitación sobre los aspectos conceptuales y metodológicos del análisis del riesgo en distintas regiones del

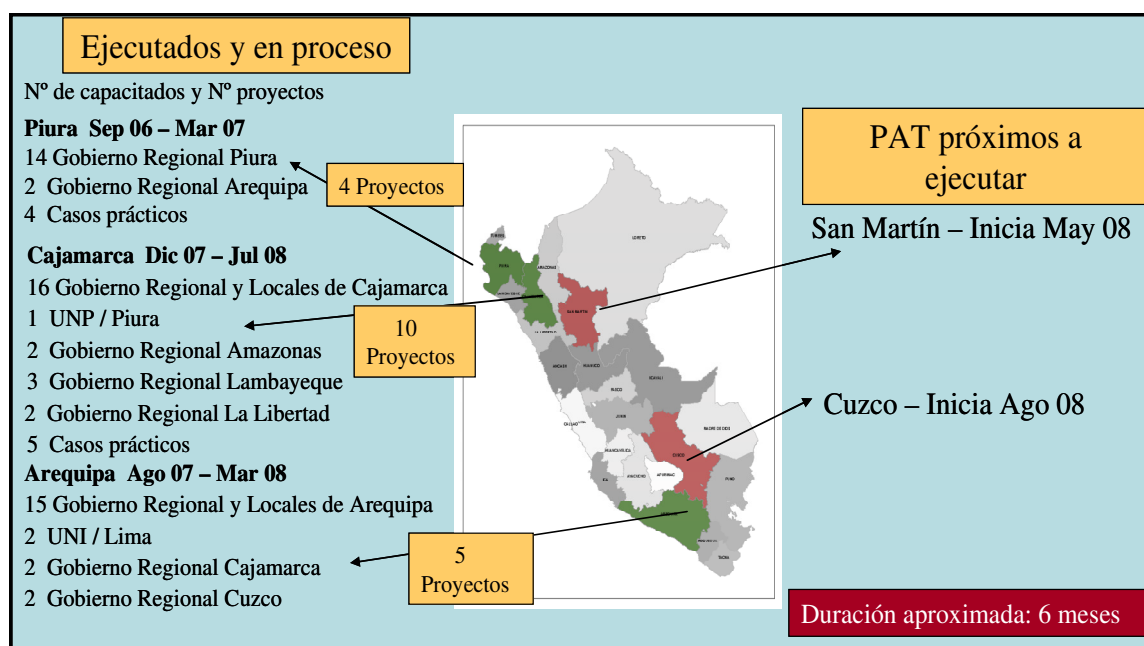
país, tratando de asegurar la participación de la mayor cantidad de instancias técnicas del SNIP en el ámbito regional (Oficinas de Programación de Inversiones – OPI), para lograr la mayor difusión técnica del tema.

Asimismo, cabe señalar que el fortalecimiento de capacidades también incorpora el Programa de Asistencia Técnica (PAT) en Formulación y Evaluación de PIPs, que se ha venido desarrollando desde el 2006, con apoyo financiero de la cooperación internacional y desarrollo técnico de la DGPM del MEF. El PAT está dirigido a formuladores y evaluadores de proyectos de inversión pública de los gobiernos regionales y locales desde el 2006 (Piura), en el 2007 en Arequipa, Cajamarca y se ha continuado con este proceso durante el 2008, en San Martín y Cusco.

El objetivo de estos Programas de Asistencia Técnica, cuya duración promedio es de 4 a 6 meses, es fortalecer las capacidades técnicas de los participantes en la identificación, formulación y evaluación de proyectos que incorporen el análisis del riesgo. Para ello se utiliza una metodología de aprender haciendo, en la cual los participantes, al final del programa, deben haber desarrollado un proyecto de la vida real, que incorpore el análisis del riesgo⁸². Este proyecto debe ser sustentado ante un comité evaluador (formado por autoridades del SNIP) quienes deben determinar si el proceso seguido ha sido adecuado y el resultado es válido para que el proyecto sea declarado viable.

⁸² En particular, se sugiere que el proyecto seleccionado sea parte de la carga laboral que tiene el participante dentro del gobierno local y/o regional en el cual labora. Este procedimiento permite garantizar que el participante pueda tener el tiempo suficiente para desarrollar el proyecto.

Gráfica N° 6: Implementación del Programa de Asistencia Técnica en Formulación y Evaluación de PIPs asociados a peligros 2007-2008



Fuente: DGPM-MEF

Como se observa, el apoyo de la cooperación internacional, a través del PDRS, continua como parte del proceso de fortalecimiento de capacidades en la reducción del riesgo, de manera descentralizada.

d. Desarrollo de metodologías e información

Como ya se ha mencionado, las propuestas conceptuales y metodológicas desarrolladas de manera participativa, con distintos agentes del SNIP, ya han sido aprobadas por la DGPM y son de uso obligatorio en el proceso de formulación y evaluación de proyectos desde agosto de 2007. Dichos instrumentos son:

- Conceptos asociados a la gestión del riesgo en la Planificación e Inversión para el Desarrollo aprobada por la DGPM. Fecha de publicación: 2006.
- Guía Metodológica para Proyectos de Protección y/o Control de Inundaciones en Áreas Agrícolas o Urbanas. Fecha de publicación: 2007

- Pautas metodológicas para la incorporación del análisis del riesgo de desastres en los Proyectos de Inversión Pública aprobadas por la DGPM. Fecha de publicación: 2007

Cabe señalar que, a la fecha de elaboración del presente informe, se han desarrollado los siguientes documentos adicionales:

- Sistematización de Proyectos de inversión pública que incluye Análisis de Riesgo
- Pautas metodológicas para la incorporación del Análisis del Riesgo en la identificación, formulación y evaluación social de proyectos de infraestructura de saneamiento a nivel de perfil
- Pautas metodológicas para la incorporación del Análisis de Riesgo en la identificación, formulación y evaluación social de proyectos de infraestructura de transporte a nivel de perfil

Estos nuevos instrumentos están aún en proceso de revisión.

e. Rol de la cooperación internacional

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) contribuyó a la creación del SNIP a través de una cooperación técnica reembolsable que sirvió para financiar las herramientas e instrumentos legales, técnicos y metodológicos necesarios para puesta en práctica del sistema. Posteriormente, la participación de la Cooperación Alemana-GTZ, a través del PDRS, fue esencial en el proceso de incorporar la reducción del riesgo en la agenda de las políticas públicas en el Perú.

Desde el 2004, la DGPM contó con el apoyo institucional del Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) de la GTZ; para el desarrollo de actividades conjuntas, orientadas a la incorporación de los conceptos y el desarrollo de metodologías que incorporan el Análisis de Riesgo en la formulación y evaluación de PIPs, tanto a nivel nacional como regional.

El 2006, la DGPM-MEF y el PDRS-GTZ firman un Convenio de Cooperación Interinstitucional, que establece un Plan Operativo (POA) con acciones específicas en cuanto a la generación y difusión de metodologías; así como el

fortalecimiento de capacidades mediante el desarrollo de talleres y diplomados. Cabe señalar, que la DGPM-MEF y el PDRS-GTZ vienen gestionando la ampliación de dicho Convenio de Cooperación Interinstitucional por tres años más.

1.6 Lecciones aprendidas

- La creación del Sistema Nacional de Inversión Pública en el Perú el año 2000, constituyó un paso importante hacia la búsqueda de la mayor eficiencia en la ejecución de la inversión pública. La obligatoriedad de la evaluación ex ante de los proyectos, utilizando la metodología costo beneficio, principalmente, ha generado un impacto positivo respecto a la situación pasada. Sin embargo, el asumir implícitamente que la probabilidad de ocurrencia de una amenaza o peligro natural es cero durante la vida útil del proyecto es una práctica poco apropiada en un país que está expuesto constantemente a la ocurrencia de amenazas de origen natural.
- Existen elementos cuantitativos que demuestran que la incorporación del AdR en la formulación de proyectos de inversión pública es una práctica eficiente cuando existen amenazas naturales identificadas en condiciones de vulnerabilidad.
- La aplicación del AdR a través del análisis costo beneficio incremental en la evaluación ex-ante, muestra que las acciones y medidas de mitigación de riesgos resulta ser una práctica conveniente, en tanto permite el dimensionamiento adecuado de las intervenciones en función a las vulnerabilidades identificadas y a las probabilidades de ocurrencia de peligros naturales.
- El desarrollo de un proceso que incluya la discusión y validación de de instrumentos metodológicos, el desarrollo de procesos de capacitación a nivel nacional, regional y local, y la aprobación de un marco normativo que apoye el tema son elementos básicos para lograr que un tema de estas características sea incorporado adecuadamente en la inversión pública nacional.
- La cooperación internacional, a través de su apoyo financiero y técnico, es un elemento básico para contribuir a que la discusión sobre nuevos procesos de incorporación del análisis del riesgo se mantenga en la agenda pública nacional.

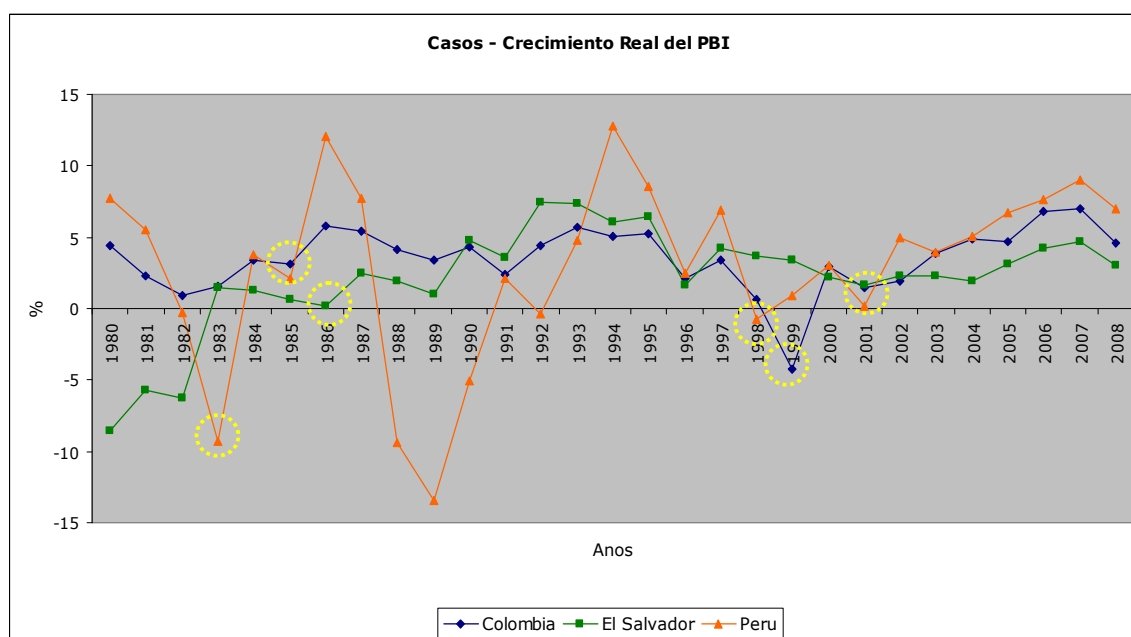
CAPÍTULO III: PROPUESTA DE MODELO DE GESTIÓN DE RIESGO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CONSTRUCCIÓN DEL MODELO ESTILIZADO)

La experiencia de América Latina en relación al tratamiento que dan los países al riesgo de desastres se basa, generalmente, en una gestión reactiva –y no preventiva– a la presencia de una emergencia. La planificación de los procesos de desarrollo en los países de Latinoamérica se ha centrado, fundamentalmente, en los aspectos macroeconómicos de equilibrio fiscal, apertura comercial, liberalización financiera y promoción de la inversión privada, complementados con políticas sociales específicas de distinto orden.

Usualmente, la gestión del desarrollo, entendida como el conjunto de políticas y acciones orientadas a lograr un crecimiento sostenido, no ha asumido en su diseño la posibilidad de que los territorios sean afectados por la presencia de eventos y mega eventos naturales con gran potencial destructivo, como son los terremotos, huracanes o inundaciones. Sin embargo, dicha posibilidad existe y es casi cierta y, por lo tanto, la potencial ocurrencia de dichos eventos naturales bajo condiciones de vulnerabilidad puede afectar de manera importante los aún incipientes procesos de desarrollo, por lo menos de manera localizada al interior de los territorios nacionales.

En el caso de los países reseñados en el presente documento, la ocurrencia de mega eventos como, por ejemplo, el impacto del huracán Mitch en El Salvador, el Fenómeno El Niño en el Perú o los terremotos de Popayán y Armero en Colombia, generaron además de las víctimas, unas pérdidas económicas importantes que afectaron la trayectoria de la evolución del Producto Bruto Interno (PBI).

Gráfica N° 7: Efecto de desastres en el PBI



Fuente: IMF, 2008 Source: World Economic Outlook (April 2008)

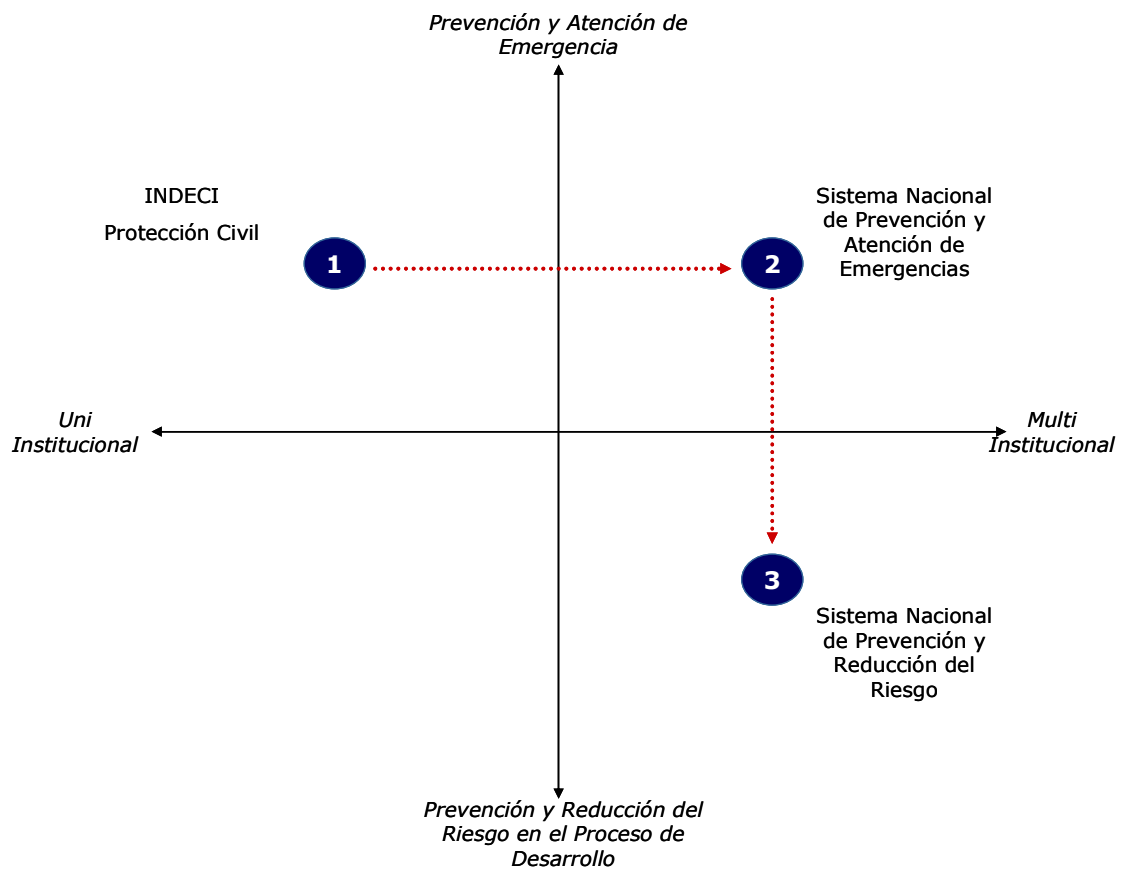
Las pérdidas económicas como consecuencia de los desastres radicaron tanto en la pérdida material de los activos e infraestructura, y la consecuente interrupción de los servicios que se proveían a través de ellos, como en los recursos orientados a reconstruir las áreas afectadas. Algo similar, aunque a menor escala, ocurre todos los días en los países latinoamericanos cuando un deslizamiento destruye una carretera recién inaugurada o un sismo derrumba una posta médica o una escuela primaria que no incorporó en su construcción el cumplimiento de las normas de sismo resistencia.

Por otro lado, la gestión reactiva de los países ante las emergencias se ha reflejado en la configuración institucional que ha prevalecido en las últimas décadas. Los países de la región adoptaron, generalmente, un modelo uni-institucional de prevención y atención de desastres –típicamente las entidades de defensa o protección civil- para enfrentar las emergencias que se derivan de la ocurrencia de amenazas de origen natural. Este esquema institucional, que se activa alrededor de la emergencia cuando el desastre es inminente o ya ocurrió- ha demostrado poca eficacia tanto en la prevención como en la fase de rehabilitación y reconstrucción debido, principalmente, a la poca gobernabilidad intersectorial que tienen estas entidades dependientes de los Ministerios o Secretarías del Interior o de Gobierno.

Ante la poca eficacia de ese primer esquema, la región ha tratado de avanzar hacia un segundo tipo de configuración institucional que, bajo el liderazgo de las entidades

de defensa o protección civil, establece un sistema de prevención y atención de emergencias con oficinas especiales para este fin insertadas en los ministerios sectoriales e instancia de gobierno subnacionales (principalmente a nivel municipal). Estos sistemas nacionales tampoco han sido tan eficaces debido a la poca gobernabilidad de las entidades de defensa o protección civil en las decisiones de inversión sectoriales o subnacionales en aspectos de prevención de emergencias o reconstrucción.

Grafica N. XX: Evolución de los esquemas organizativos en torno a la gestión de riesgo



La pregunta que cabe hacer entonces a los diseñadores de política es: ¿Es posible incorporar en las políticas de desarrollo medidas orientadas a reducir el riesgo de desastres [naturales]?. En otras palabras, ¿Es posible pasar de una gestión reactiva de los desastres a una gestión, más bien, preventiva?. Las experiencias de los tres países cuyas buenas prácticas han sido analizadas en el presente documento indicarían que sí. El análisis de dichas experiencias permitió identificar y caracterizar tres prácticas que, si bien no son integrales y son aún vulnerables a los cambios frecuentes de política en los países, pueden contribuir todas juntas a delinear las características esenciales de un modelo de gestión del desarrollo que incorpore la gestión del riesgo de manera eficiente.

En los próximos párrafos se desarrollará –sobre la base de las buenas prácticas ya reseñadas- un modelo de gestión de riesgo considerando las características de los países latinoamericanos. Para ello, primero se describirán las fases del proceso de la gestión del riesgo desde una perspectiva de la gestión pública, luego se describirán los principales sistemas administrativos del Estado que orientan cada una de esas fases y posteriormente se introducirán en las fases de gestión y en los sistemas administrativos, las herramientas identificadas en las buenas prácticas de los países analizados. De esa forma, se espera configurar los principales elementos de un modelo de gestión del desarrollo que incorpore la gestión del riesgo de manera preventiva y correctiva.

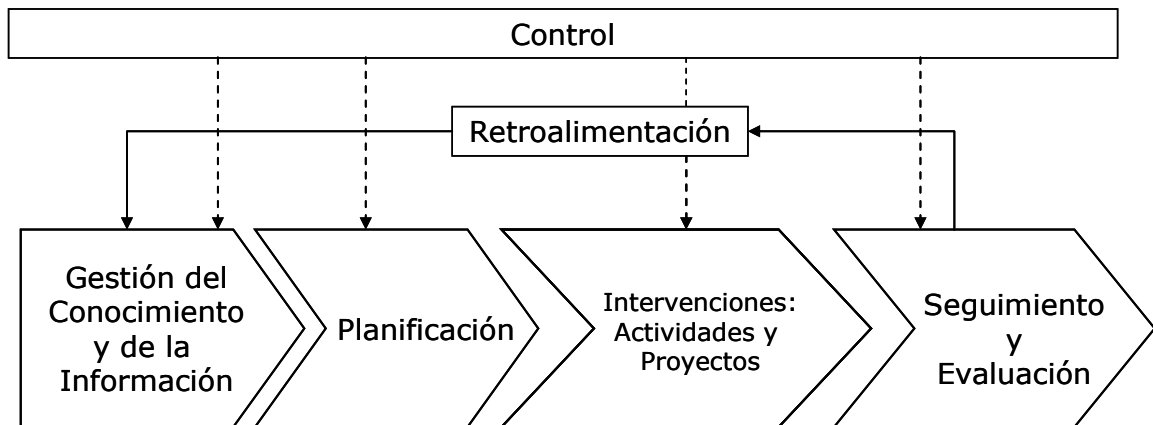
Las fases del proceso de gestión de riesgos desde una perspectiva de la gestión pública

Incorporar la gestión de riesgos en los procesos de desarrollo requiere tener presente que la probabilidad que en los próximos años se presente una emergencia en un país como consecuencia de la ocurrencia de eventos de origen natural (sismos, inundaciones, huracanes) no es cero. Ninguna persona podría sostener, por ejemplo, que en los próximos 10 años, que es el horizonte frecuente de evaluación de un proyecto de inversión, no se va a registrar un Fenómeno de El Niño de gran magnitud en la costa norte del Perú, un gran sismo en alguna ciudad importante de Colombia o que ningún huracán impactará en El Salvador.

La probabilidad de ocurrencia de eventos con potencial de desastre en los territorios de los países obliga a los gobiernos a planificar sus procesos de desarrollo incorporando el análisis de riesgo en sus políticas. Para ello, es importante partir de

la caracterización de las distintas fases de la gestión del riesgo desde una perspectiva de la gestión pública.

Gráfica N° 8: Proceso de desarrollo desde una perspectiva de la gestión pública

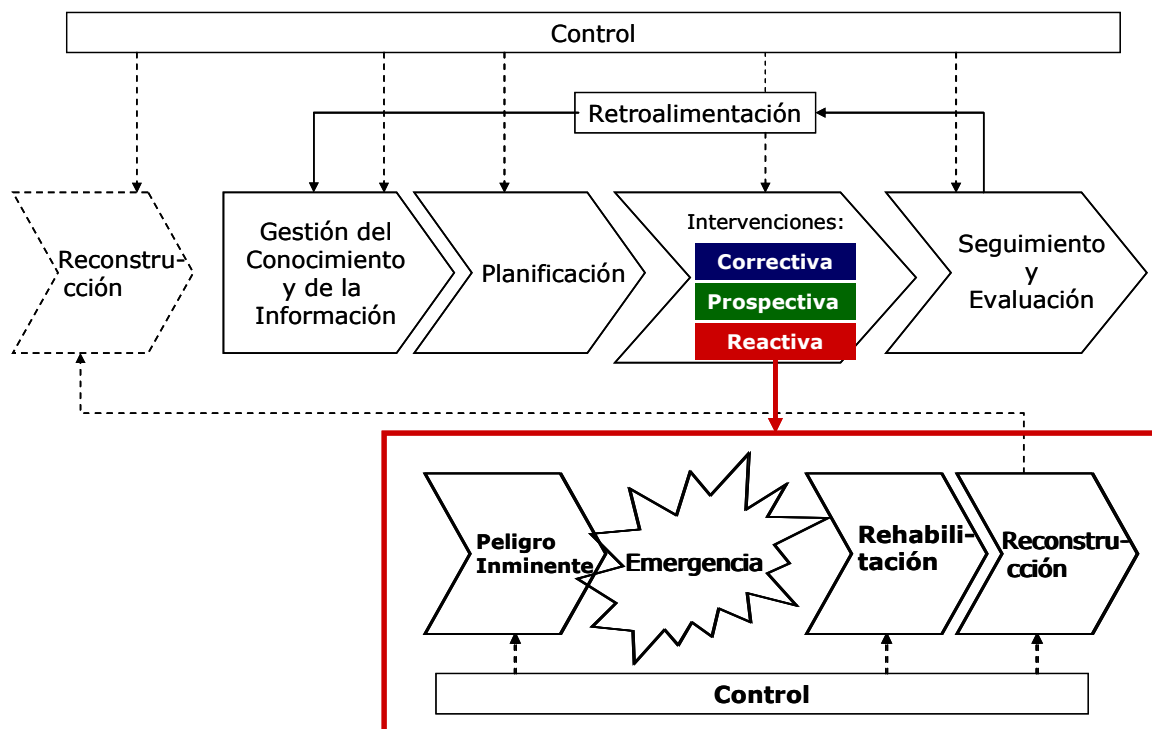


En el gráfico anterior se aprecia que la incorporación del análisis de riesgo en la gestión pública de los procesos de desarrollo debe partir de una adecuada y eficiente **Gestión del Conocimiento y de la Información** relacionados, por ejemplo, con el suelo, la meteorología, la oceanografía y la sismografía, es decir, con todas aquellas áreas que puedan proveer la base de conocimiento técnico y científico sobre el territorio. De esa forma se podrán construir los escenarios de amenazas y multiamenazas que alimenten el proceso de planificación del desarrollo.

Construidos los sistemas de información apropiados, se inicia la fase de **planificación del desarrollo**. En esta fase, se construyen los planes de desarrollo a nivel territorial y sectorial, los que deben considerar en su elaboración los escenarios de riesgo (amenaza y multiamenaza) así como los planes de ordenamiento territorial que son provistos por los sistemas de información. Así, por ejemplo, un plan sectorial del Ministerio de Agricultura debiera prever las acciones preventivas de reducción de riesgos en áreas que se caracterizan por presencia mayoritaria de cultivos intensivos en el uso del agua (como el arroz) cuando los registros históricos muestran la existencia de sequías prolongadas cada cierto período. Del mismo modo, los planes de expansión urbana de los municipios deberían ser explícitos respecto a la prohibición irrevocable de desarrollar asentamientos humanos en áreas vulnerables a grandes avenidas o deslizamientos.

Como consecuencia del proceso de elaboración de los planes de desarrollo, en una siguiente fase se establecen, de un lado, aquellas intervenciones orientadas a disminuir (intervenciones prospectivas) y mitigar (intervenciones correctivas) los riesgos identificados en dicho proceso a través de mecanismos de política (acciones y proyectos) y, de otro lado, se establecen aquellas intervenciones que deberían implementarse inmediatamente antes, durante y después de la presencia de una emergencia (intervenciones reactivas).

Gráfica N° 9: Gestión del Riesgo de Desastre en el proceso de desarrollo desde una perspectiva de la gestión pública



En el gráfico anterior se aprecia que la gestión reactiva se activa ante la presencia de emergencias como consecuencia de los peligros o amenazas naturales y requiere de acciones de previsión en la etapa de peligro inminente, de atención durante la misma emergencia y de rehabilitación, primero, y de reconstrucción, después, luego de concluida la emergencia.

En determinadas circunstancias, algunas amenazas envían señales concretas de alerta temprana en la fase previa de la emergencia que pueden permitir intervenciones orientadas a minimizar los daños potenciales. Así, por ejemplo, un sistema de monitoreo de la temperatura de las aguas marítimas aunado a otros indicadores meteorológicos, puede permitir a un país prever la ocurrencia de un Fenómeno de El Niño con una anticipación que permita hacer reforzamientos de

estructuras, limpiezas de caudales, defensas ribereñas y evacuación de personas, minimizándose así los potenciales efectos desastrosos.

Luego de la emergencia, vienen, sucesivamente, las fases de atención inmediata a la población (seguridad, integridad física de la población, alimento, abrigo y techo), **rehabilitación** de los servicios básicos, es decir, restaurar la provisión de los servicios básicos lo más rápido posible en condiciones similares a las que prevalecían antes de la emergencia (típicamente comunicaciones, agua y energía) y **reconstrucción**, que debe ser realizada incorporando el análisis de riesgo a fin de evitar que se repitan los riesgos en el futuro.

Finalmente, debe procederse a hacer un **seguimiento y evaluación** de las medidas con la finalidad de retroalimentar el proceso.

Cada una de estas fases de la gestión del riesgo desde una perspectiva de la gestión pública debe ir acompañada también de una acción de control por parte de la autoridad relevante de contraloría o auditoría con la finalidad preventiva de verificar que cada una de las entidades participantes en cada una de las fases mencionadas están haciendo su labor de manera adecuada.

Incorporación de las herramientas identificadas en las experiencias analizadas en el proceso de desarrollo

Para incorporar la gestión del riesgo en el proceso de desarrollo desde una perspectiva de gestión pública, se requiere la incorporación de un conjunto de instrumentos y/o herramientas en las fases de gestión de los procesos de desarrollo. En los párrafos siguientes se presenta una breve descripción estilizada de las principales herramientas de gestión que fueron identificadas en las experiencias de Colombia, El Salvador y Perú.

AEA: Análisis de Escenarios Uni y Multiamenazas: Este tipo de instrumento, debe permitir la identificación y caracterización científica de las amenazas que existen en cada país. Esta información debe estar disponible, pero en un formato amigable para que los potenciales usuarios, puedan tomar decisiones de manera más informada. Una primera experiencia de esta

herramienta es la desarrollada en El Salvador, a través del SNET y en menor medida, en el caso peruano, a través de la Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía.

POT: Plan de Ordenamiento Territorial: Es el instrumento a través del cual se determina y regula el uso del territorio, estableciendo los distintos usos que puede tener el mismo, considerando las condiciones físicas, ambientales, económicas, sociales, entre otras del territorio bajo análisis. La incorporación de la Gestión del Riesgo en un POT implica que para la definición del uso del territorio se incorporen criterios de gestión de riesgo que disminuyan la vulnerabilidad de la población que hará uso de dicho territorio.

PD: Plan de Desarrollo: El objetivo de los PD, sean sectoriales o territoriales, es establecer los lineamientos de las unidades administrativas (ministerios, municipios, provincias, regiones) de las que se trate, bajo una premisa de promoción del desarrollo y el uso eficiente de los recursos con los que se cuente (públicos y privados), con el objetivo de maximizar el bienestar de la población.

En esta lógica, y considerando que la reducción del riesgo de desastre contribuye a prevenir y mitigar el riesgo de desastre, es que los Planes de Desarrollo deben contar con criterios de gestión del riesgo para que se puedan posteriormente implementar intervenciones que contribuyan a reducir la vulnerabilidad de la población en el ámbito de análisis (sea sectorial o territorial).

E-P ACBIR: Evaluación de Proyectos con Análisis Costo Beneficio Incremental con Incorporación del Análisis del Riesgo. Los proyectos que se elaboran en el marco de los Planes de Desarrollo (PD) y Planes de Ordenamiento Territorial (POT) buscan contribuir al bienestar de la población beneficiada por los mismos. En esta lógica, si la ocurrencia de una amenaza genera un desastre que impide que un proyecto no pueda continuar brindando los beneficios para los que fue creado, está afectando negativamente el bienestar de la población involucrada.

En esta lógica, incluir el Análisis Costo Beneficio Incremental de medidas para reducir la vulnerabilidad existente en un proyecto, de tal manera que

se contribuya a que éste pueda seguir brindando los servicios para los que fue creado, es una manera de prevenir los riesgos de desastre (y por ende, contribuir a mantener el bienestar de la población). Es por ello, que se debe implementar acciones concretas: desarrollo de instrumentos metodológicos, acciones de capacitación, sistematización de experiencias, entre otros, para que los proyectos que se diseñen y ejecuten tengan criterios de gestión del riesgo.

Esta experiencia ha sido desarrollada de manera importante por el Sistema Nacional de Inversión Pública en el Perú, con apoyo de la Cooperación Internacional (GTZ), lo cual es una muestra de los avances que se pueden realizar en el tema.

EC: Exámenes de Control de Funciones y Cumplimiento de Competencias: La necesidad de evaluar de manera permanente los logros y avances alcanzados en la implementación de la gestión del riesgo en los países de la región, requiere del establecimiento de exámenes periódicos de tales logros y avances, en relación con el marco normativo y funcional establecido para las instancias involucradas en el proceso. Estos exámenes deben tener como objetivo hacer un seguimiento, que permita realizar sugerencias para mejorar los procesos y acciones desarrolladas por las instancias involucradas, a fin de mejorar la gestión del riesgo del país.

Este instrumento se propone a la luz de la experiencia de la Controlaría General de la República de Colombia, realizada en el 2007, para determinar los avances al Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres aprobado en dicho país.

Adicionalmente a estas herramientas o instrumentos identificados en los estudios de caso -AEA, PD, POT, EC-ACBIR, EC- para el desarrollo de un modelo de gestión pública que permita introducir el análisis de riesgo en los procesos de desarrollo es necesario incorporar al análisis otros instrumentos específicos que contribuyen a hacer frente a los impactos negativos que tienen los desastres en la sociedad.

PE: Planes de Emergencia: Se refiere a que en el esquema propuesto se debe contar con un instrumento que defina el conjunto de acciones y pasos concretos a seguir cuando la ocurrencia de una amenaza genere un desastre. Estos planes deben ser específicos en términos de las responsabilidades

institucionales que cada uno de los entes participantes en los sistemas de atención de emergencias tiene para atender tales circunstancias. Los planes deben ser tales, que las instancias involucradas en la gestión del riesgo en el país puedan utilizarlo para ejecutar acciones de manera coordinada y considerando criterios de eficiencia, de tal manera que los costos de hacer frente a la emergencia sean los menores posibles, en términos del impacto para la sociedad.

TI: Tipología de intervención: A la luz de los Planes de Emergencia, se deben definir los tipos de intervención a ejecutar ante situaciones de emergencia. Las TI deben haber sido establecidas previamente considerando las características y dimensiones del desastre, los costos de intervención, los tiempos de ejecución, los procedimientos a seguir en cada caso, entre otros. En este tipo de instrumentos se incluyen los protocolos de acción en situaciones de emergencia y que las instituciones involucradas en la gestión del riesgo deben manejar y conocer para implementar.

En el Sistema Nacional de Inversión Pública de Perú, se inició el desarrollo de este instrumento a raíz de los desastres generados por las sequías que afectaron el país en los años 2006 – 2007, así como el terremoto de agosto de 2007.

FC: Fondos de contingencia: Se refiere a la aprobación previa de recursos contingentes por parte de algún organismo financiero nacional o internacional, que serán utilizados ante la ocurrencia de un desastre. La importancia de estos fondos radica en que al tenerse disponibles ante la ocurrencia de la emergencia permiten contar con recursos de manera inmediata, lo cual contribuye a la atención del desastre y por ende, a la reducción del impacto en la población afectada por el mismo. Estos instrumentos financieros de transferencia del riesgo contribuyen a reducir la vulnerabilidad económica de los países frente a la ocurrencia de amenazas y la generación de desastres. Este tipo de fondos deben ser negociados previamente considerando el historial de desastres que tienen los países de la región en términos de desastres y que han sido ejemplificados en los casos de estudio señalados previamente.

En el caso particular de Colombia, la existencia de un fondo de contingencia por US\$ 150 millones que tiene el país concertada con el Banco Mundial, permite que el país sea menos vulnerable ante la ocurrencia de un desastre en términos fiscales y ello disminuye el impacto negativo de los mismos en la sociedad. En Perú existió hasta el año 2006 una línea de crédito contingente del Banco de la Nación destinada a financiar las necesidades derivadas de las emergencias.

Considerando todo el análisis anterior y la descripción de los instrumentos y/o herramientas a utilizar, se puede establecer una relación entre tales instrumentos, la entidad que debe ser responsable de su implementación⁸³, el sistema administrativo de la gestión pública en el cual va a ser utilizado y finalmente, el resultado que se logrará con tal herramienta.

Esta relación se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 9: Relación entre instrumentos, sistemas y resultados

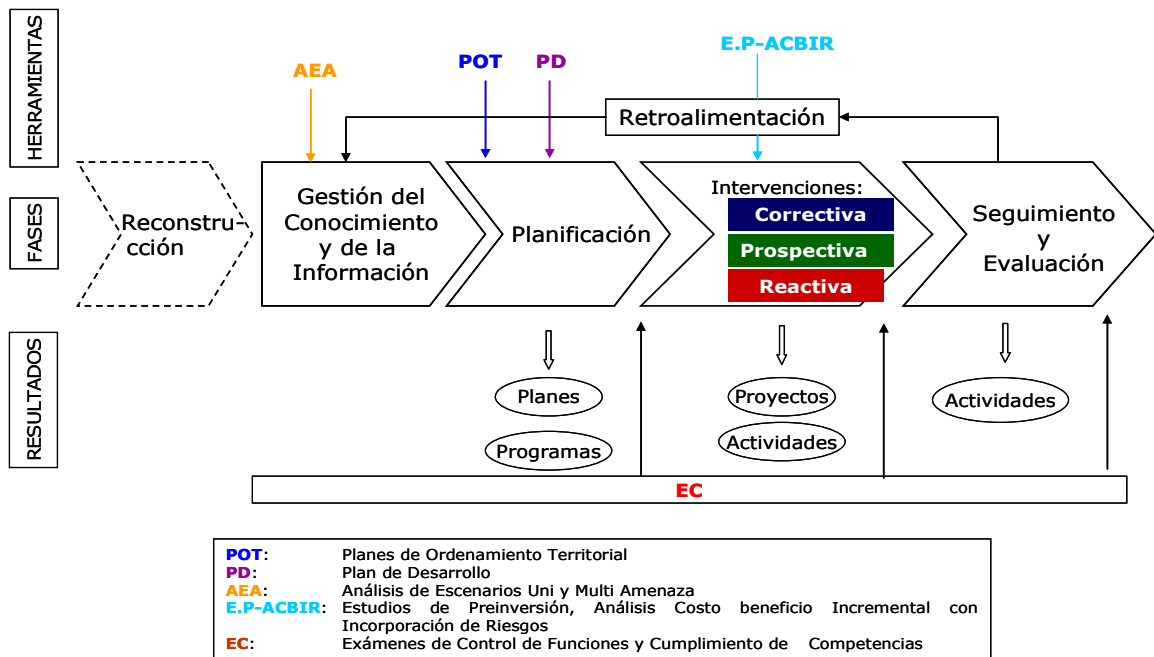
No.	Instrumentos	Entidad que genera el instrumento	Sistema que utiliza el instrumento	Resultado
1.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Plan de Ordenamiento Territorial ■ Plan de Desarrollo ■ Análisis de Escenarios Multiamenza 	Ministerio del Ambiente (SNET o institutos científicos) En coordinación con gobiernos subnacionales	Sistema Nacional de Planeamiento	<ul style="list-style-type: none"> ■ Planes para la reducción de riesgos ■ Reglamentación del uso y ocupación del territorio
2.	Estudios de preinversión - ACBIR	Ministerio de Hacienda, Economía o Planeamiento En coordinación con gobiernos subnacionales	Sistema Nacional de Inversión Pública	Proyectos que incorporan medidas para la reducción del riesgo (RR)
3.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Planes de Emergencia - Tipología de Intervención, Fondos Contingentes 	Ministerio de Hacienda, Economía o Planeamiento en coordinación con las entidades encargadas de la defensa o protección civil y en coordinación con gobiernos subnacionales	Sistema Nacional de Defensa o Protección Civil	<ul style="list-style-type: none"> ■ Protocolos ■ Acciones
4.	Exámenes de Control de Funciones y Cumplimiento de las Competencias	Órganos de Control o Auditoría del Sector Público	Sistema Nacional de Control	Verificación de Roles y Acciones

Fuente: Elaboración propia.

⁸³ No obstante, debe señalarse que la propuesta es general y al momento de su implementación, cada país debe analizar su marco normativo y su institucionalidad, para determinar la posibilidad de que los sistemas propuestos lo puedan llevar a la práctica.

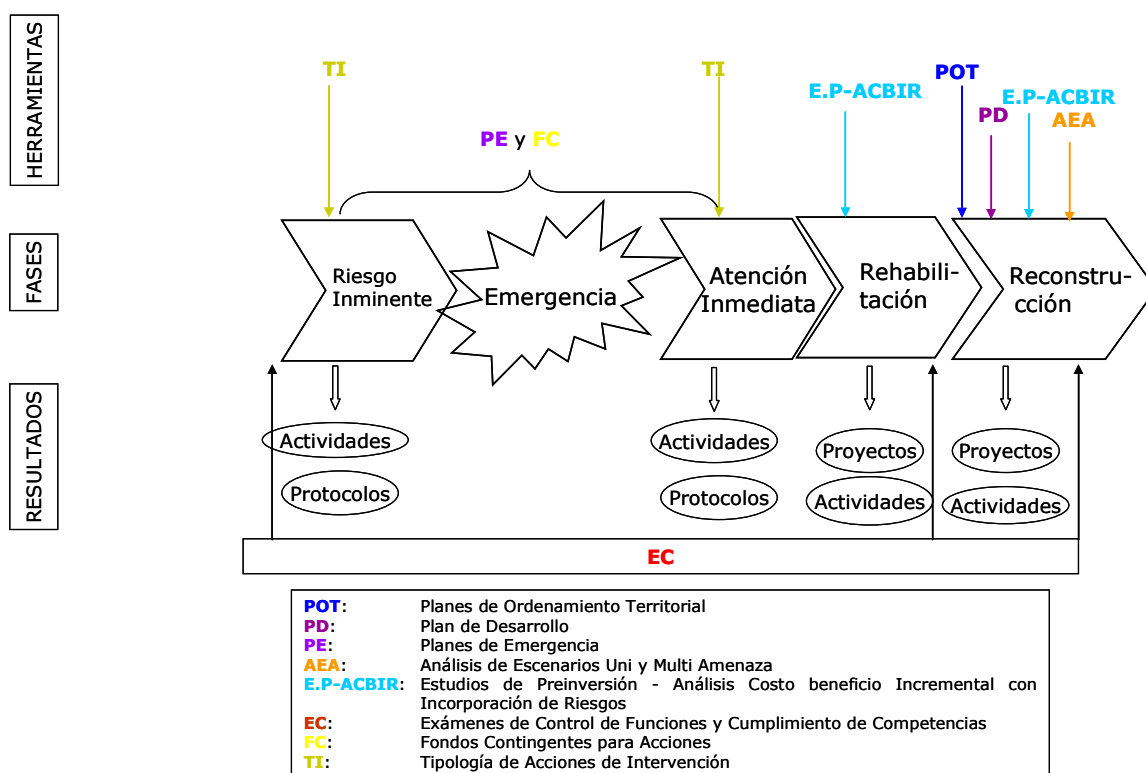
Las gráficas 7 y 8 muestran de manera ilustrativa cómo estas herramientas se incorporan como insumos en las diversas fases de la gestión pública y generan diversos resultados (actividades, proyectos y protocolos).

Gráfica N° 10: Incorporación de herramientas en los procesos de la gestión pública.



En particular, cuando se tiene una emergencia, se aplican los instrumentos y herramientas diseñados para tal fin:

Gráfica N° 11: Incorporación de herramientas en los procesos de la gestión pública en situaciones de emergencia



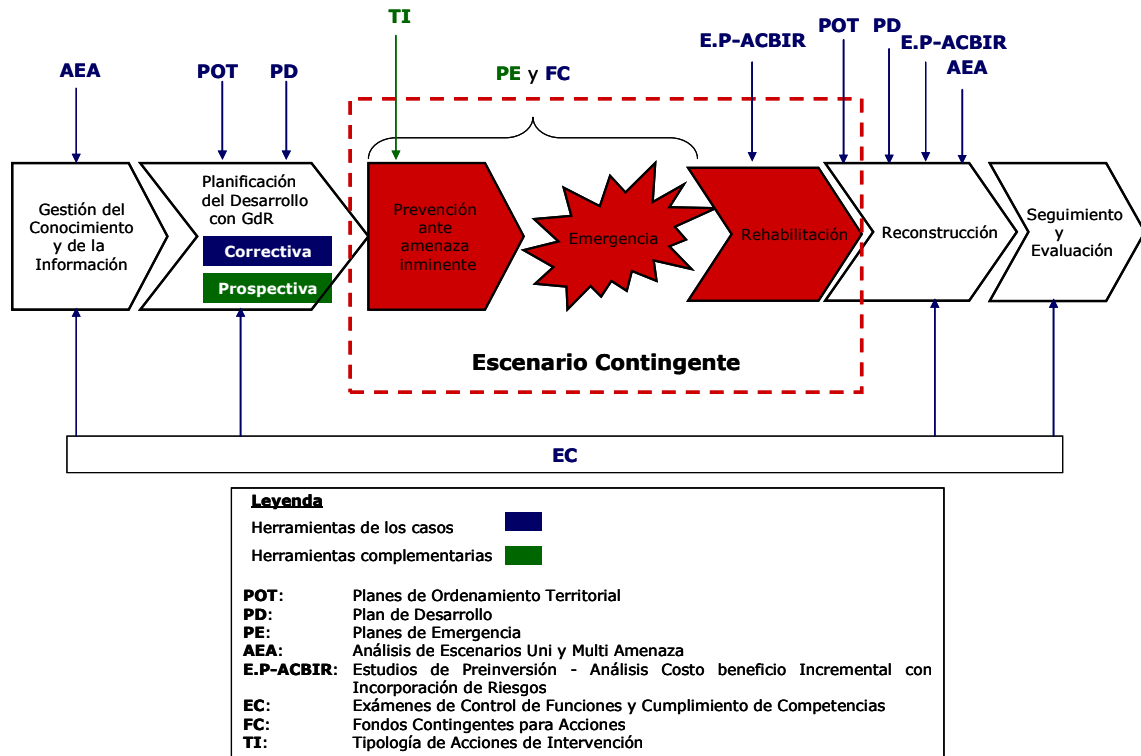
Los sistemas administrativos del Estado en el proceso de desarrollo

En la sección anterior se describieron las distintas fases en las que el análisis del riesgo se incorpora a la gestión pública del proceso de desarrollo. Se mencionó, primero, en qué consistían dichas fases y, después, cómo debían integrarse a ellas ciertas herramientas identificadas en las prácticas de tres países latinoamericanos. Estas herramientas de gestión en cada una de las fases generan una serie de actividades y proyectos que contribuyen, de manera efectiva a disminuir el riesgo de desastres sea por su acción prospectiva, correctiva o reactiva dentro del proceso de desarrollo.

Es importante mencionar, sin embargo, que la mejor administración de estas fases y procesos que utilizan herramientas (buenas prácticas) para producir resultados (protocolos, actividades y proyectos), se da en el marco de los denominados Sistemas Administrativos del Estado. Estos sistemas administrativos constituyen una serie de parámetros, normas y procedimientos de gestión bajo la responsabilidad

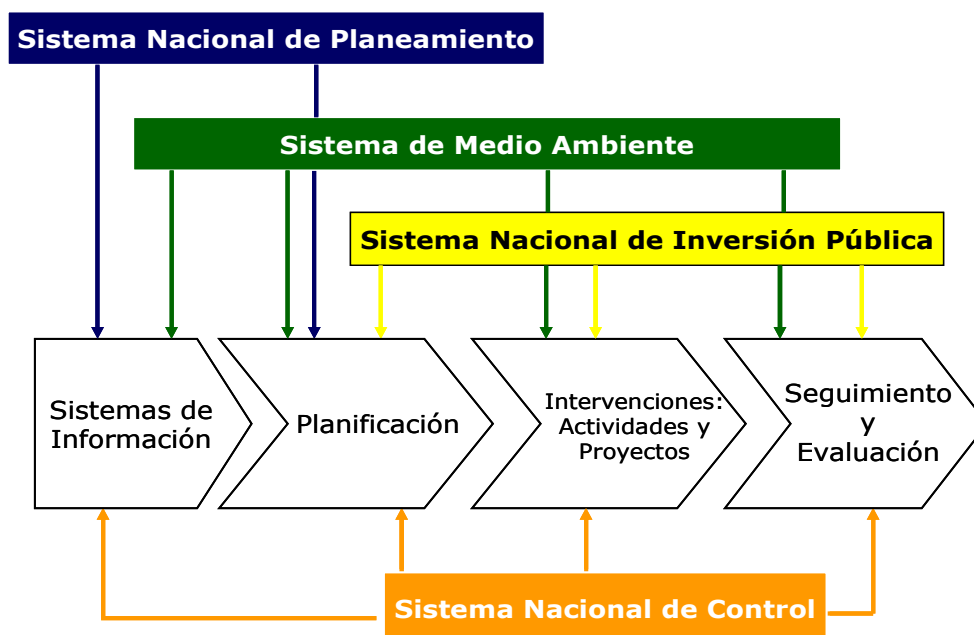
tutelar de un ente rector encargado de velar por el cumplimiento de sus objetivos y coordinar a los actores.

Gráfica No. 9: Incorporación de herramientas en el proceso de desarrollo



Así, por ejemplo, los Sistemas Nacionales de Planeación o Planeamiento suelen estar bajo la responsabilidad de los Ministerios o Agencias de Planeación de los países, quienes dictan las pautas, metodología y parámetros que deben ser utilizadas de manera obligatoria por todas entidades públicas con la finalidad de elaborar sus planes de gestión institucional.

Gráfica N° 12: Sistemas administrativos del Estado



Algunos de los sistemas administrativos del Estado –que son los relevantes desde la perspectiva del presente estudio- según las diversas fases de gestión pública, se describen a continuación, considerando los elementos que deberían desarrollar e implementar para lograr un sistema nacional de gestión del riesgo que contribuya el a desarrollo sostenible.

a) Sistema Nacional de Planeamiento:

- Reglamentación del uso y ocupación del territorio: Las decisiones para ordenar el uso del territorio deben considerar los criterios de gestión del riesgo, de tal forma que se reduzca la vulnerabilidad a la que está expuesta la sociedad.
- Planes para la reducción de riesgo: Se refiere al diseño e implementación de un conjunto de acciones que contribuyan a la reducción de riesgo de desastre. Para ello, se tiene que trabajar en:
 - Desarrollo de sistemas de información que identifiquen y caractericen las amenazas que pueden afectar a un territorio.

b) Sistema Nacional de Inversión Pública:

- Proyectos que incorporan medidas para la reducción del riesgo: El objetivo es que los proyectos contengan acciones concretas para reducir la vulnerabilidad que pueda tener el proyecto frente a amenazas identificadas. Estas medidas deben permitir que el proyecto pueda continuar brindando los servicios (y por ende los beneficios) para los que fue implementado, pese a la ocurrencia de una amenaza, o en todo caso, se disminuya el impacto que lo puede afectar.

c) Sistema Nacional de Protección Civil:

- Protocolos y Acciones para la atención de emergencias: La incorporación de herramientas como los PE, TI y FC en el Sistema Nacional de Protección Civil de los países de la región, permitirá la definición de protocolos y acciones concretas para actuar ante situaciones de emergencia, que faciliten los procesos para la rehabilitación y/o reconstrucción de las condiciones de vida la población afectada.

d) Sistema Nacional de Control:

- Cumplimiento de funciones y roles en la gestión del riesgo: El incorporar mecanismos para el seguimiento y evaluación periódica de los avances realizados en términos de los roles y funciones asignados a las instancias involucradas en la gestión del riesgo de los países, contribuye a mejorar el sistema y por ende a la prevención y atención de emergencias. Estas mejoras, a la vez, contribuyen al desarrollo de los países ya que se evita la reasignación de recursos para atención y se reducen los impactos negativos ocasionados por los desastres.

Como se puede apreciar, algunos de los sistemas administrativos gobiernan más de una de las fases de gestión y, por otro lado, algunas de las fases de gestión son orientadas por más de un sistema administrativo del Estado.

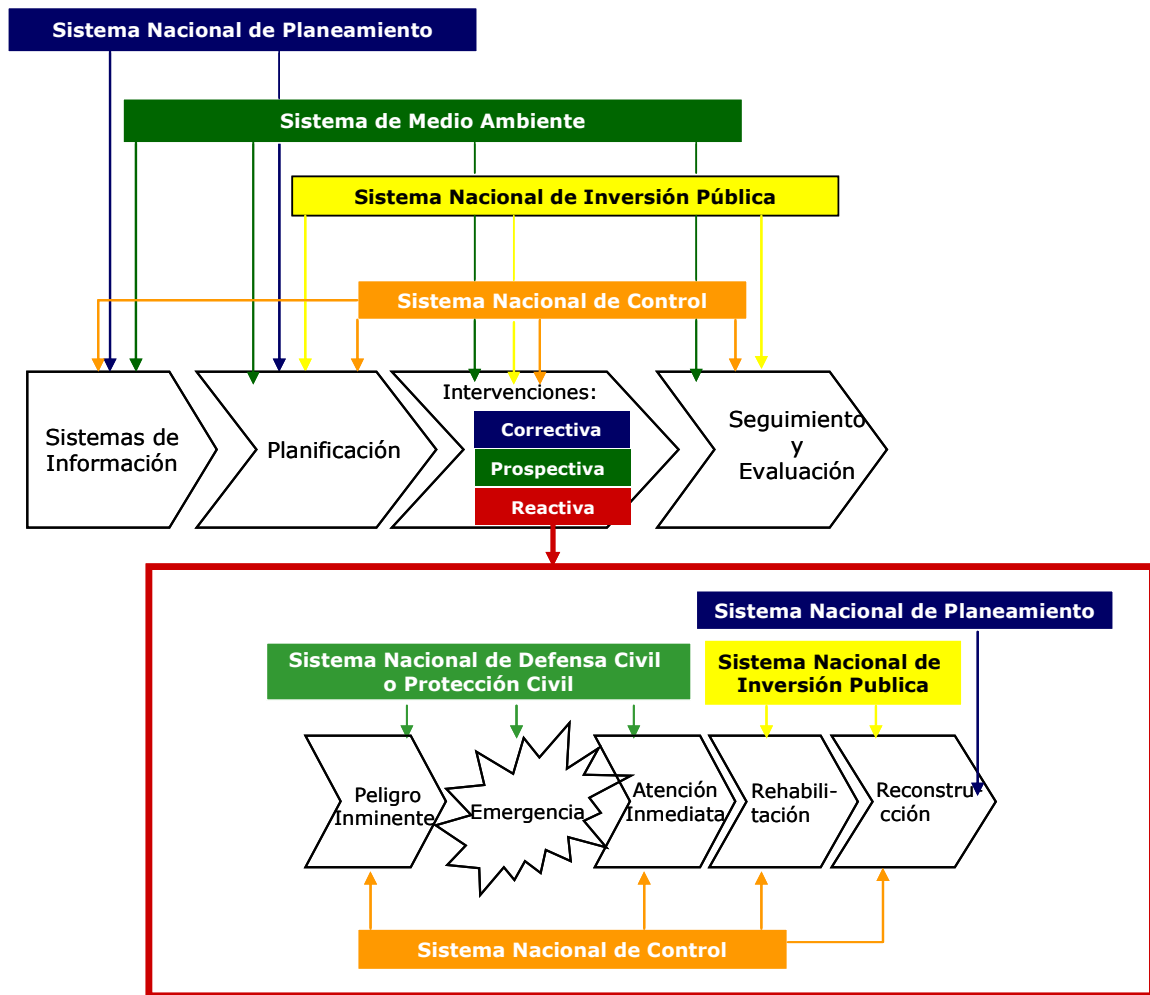
Cada uno de estos sistemas es independiente en su funcionamiento pero debe estar concatenado con los otros sistemas con la finalidad de asegurar la fluidez de las

distintas fases de la gestión pública. Así, por ejemplo, la fase de planificación incluye desde la formulación de planes (orientados por la autoridad competente en el marco del sistema nacional de planeación) hasta la elaboración de los estudios de preinversión de proyectos (que se realizan según las regulaciones del sistema nacional de inversión pública)⁸⁴, todo lo cual debe tener el enfoque de la gestión del riesgo desde su diseño.

Para que la acción de todos ellos esté coordinada en función del objetivo común, que es la introducción del riesgo en los procesos de desarrollo, se propone la conformación de un sistema administrativo adicional que es el Sistema Nacional de Prevención y Reducción de Riesgos, cuyas características específicas se muestra en la siguiente gráfica.

⁸⁴ Cabe señalar que en algunos países como Colombia, el sistema nacional de planeación incorpora al sistema nacional de inversión pública. En otros, funcionan como sistemas independientes.

Gráfica N° 13: Sistemas Administrativos del Estado considerando la Gestión del Riesgo



VII. CONCLUSIONES

El análisis de las tres experiencias destacables de gestión de riesgo de desastres en América Latina permite llegar a las siguientes conclusiones:

7. La presencia permanente de amenazas naturales en la región hace necesario que la gestión del desarrollo incorpore de manera explícita la gestión del riesgo de desastres.
8. Lo que ha prevalecido en la región es una gestión reactiva ante la ocurrencia de desastres. Es decir, la atención se ha centrado en la emergencia y sus consecuencias y no en la reducción del riesgo ex ante. Ello ha hecho que los procesos de crecimiento económico sean más vulnerables a las amenazas naturales de lo que podrían ser si se hubiera internalizado la gestión del riesgo en la gestión del desarrollo.
9. Sin embargo, existen en América Latina experiencias de gestión del riesgo que -aunque no son integrales y son aún vulnerables a las decisiones de política internas- permiten avanzar hacia una gestión del desarrollo más eficiente, porque incorporan elementos de reducción del riesgo en la gestión pública cotidiana.
10. Las experiencias estudiadas en Colombia, El Salvador y Perú, fueron sintetizadas y estilizadas e incorporadas a un modelo de gestión pública que incorpora la gestión del riesgo de desastres como parte intrínseca del proceso de desarrollo. De acuerdo a este modelo, que es más positivo que normativo, para que la prevención de los riesgos se realice de manera eficiente y la atención de las emergencias sea efectiva es necesario incluir la gestión del riesgo en la gestión del desarrollo.
11. Este nuevo modelo se basa en la creación de un Sistema Nacional de Prevención y Reducción de Riesgos que se introduce y opera a partir de los sistemas administrativos que ya existen en los países. Se propone que este nuevo sistema sea liderado por una entidad competente que tenga mayor responsabilidad multisectorial en la conducción de los procesos de desarrollo⁸⁵ que las entidades de defensa o protección civil, y se ocupe de liderar el proceso de prevención y reducción del riesgo de desastres originados por amenazas naturales.

⁸⁵ Según el país, puede ser el Ministerio de Hacienda, de Economía, de Planificación u otro, que cuente con las herramientas necesarias intersectoriales para velar por la correcta asignación y priorización de recursos con la finalidad de prevenir y reducir los riesgos en el proceso de desarrollo.

12. En los 3 casos analizados, la participación de la Cooperación Internacional resultó fundamental para la incorporación, de métodos e instrumentos, en las políticas públicas de la gestión del riesgo

BIBLIOGRAFÍA

Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina – PREDECAN, Secretaria General de la Comunidad Andina – CAN (2006). Sistematización de la Información Existente sobre Aspectos Institucionales, Legales y Técnicos de la Gestión del Riesgo en Colombia: Informe Final. Bogotá.
<http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/r1/sistematiz/InfoSistematizCol.pdf>

Avance en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo – Perú: Midiendo el Progreso Alcanzado en la Reducción del Riesgo de Desastres. Lima.
http://www.preventionweb.net/files/1313_PERU26MAYOFINAL.pdf

Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central – CEPREDENAC. <http://www.cepredenac.org/>

Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central – CEPREDENAC (2007). Nuevo Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (Cepredenac).
http://www.cepredenac.org/downloads/nuevoconvenio_publicacion.pdf

Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central – CEPREDENAC (2003). Nuevo Convenio Consultivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (Cepredenac).
http://www.cepredenac.org/downloads/nuevoconvenio_ratificado.pdf

Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central – CEPREDENAC (2004). Acuerdo de Ratificación El Salvador.
http://www.cepredenac.org/downloads/Nuevo_convenio_elsalv.pdf

Centro de Protección para Desastres – CEPRODE, República de El Salvador.
<http://www.ceprode.org.sv/>

Comisión Multisectorial de Reducción de Riesgo de Desastre - CMRRD (2004). Análisis de las Vulnerabilidades Socioeconómicas y culturales del Perú. Mimeo.

Contraloría General de la República (2007). Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente, 2006 – 2007, Colombia. Bogotá.

Contraloría General de la República (2007). Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2006 – 2007: Prevención y atención de desastres, La Gestión del Riesgo: realidad y perspectivas y La Planificación y el Ordenamiento Ambiental del Territorio Colombiano. Bogotá.

Defensa Civil Colombiana, República de Colombia.
<http://www.defensacivil.gov.co/portal/apps/php/index.php>

Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea - ECHO, Programa de Preparación ante Desastres – DIPECHO (2007). Proceso de investigación y desarrollo del Taller de Consulta Nacional para la elaboración del documento País en el marco del V Plan de Acción DIPECHO en El Salvador.
<http://www.eird.org/esp/docsdipecho/El-Salvador.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2001). “Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – PNPAD – en el corto y mediano plazo. Documentos CONPES 3146. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2004), “Autorización a la Nación para Contratar Operación de Crédito Externo con la Banca Multilateral hasta por US\$ 260 millones para financiar parcialmente el Programa de Reducción de Vulnerabilidad Fiscal del Estado frente a los Desastres Naturales”. Documento CONPES 3318. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia.
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/>

Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (2005). Ley y Reglamentos de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. Decreto Legislativo N°777, Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.
http://www.ceprode.org.sv/documentos/Ley_mitigacion/ley/Ley_parte_1.pdf

Dirección de Desarrollo Territorial, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, República de Colombia (2005). Guía Metodológica No. 1: Incorporación de la Prevención y la Reducción de Riesgos en los Procesos de Ordenamiento Territorial. Serie: Ambiente y Ordenamiento Territorial. Bogotá.
http://www.sigpad.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=96

División de Desarrollo Sostenible, Naciones Unidas (2005). Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.
http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/POIsptoc.htm

- Fontaine, Ernesto (1988). Evaluación Social de Proyectos. 5ta Edición Revisada. Ediciones Universidad Católica. Santiago de Chile. Pág. 59.
- International Bank of Reconstruction and Development (2004). Loan Agreement, Natural Disaster Vulnerability Reduction Project para la República de Colombia. Octubre.
- International Strategy for Disaster Reduction, United Nations – ISDR/UN. United Nations Documents Related to Disaster Reduction, Volume 3. Geneva. http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/isdr-publications/04-un-resolutions-related-dr-vol3/un-doc-related-dr-vol3.pdf
- International Strategy for Disaster Reduction, United Nations – ISDR/UN (2007). Building Disaster Resilient Communities Good Practices and Lessons Learned. A Publication of the “Global Network of NGOs” for Disaster Risk Reduction. Geneva. http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/isdr-publications/06-ngos-good-practices/ngos-good-practices.pdf
- International Strategy for Disaster Reduction, United Nations – ISDR/UN (2007). Towards a Culture of Prevention: Disaster Risk Reduction Begins at School Good Practices and Lessons Learned. Geneva. http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/isdr-publications/11-education-good-practices/education-good-practices.pdf
- International Strategy for Disaster Reduction, United Nations – ISDR/UN (2008). Disaster Preparedness for Effective Response Guidance and Indicator Package for Implementing Priority Five of the Hyogo Framework. New York and Geneva. http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/isdr-publications/OCHA-Disaster-preparedness-for-effective-response/Disaster-preparedness-for-effective-response.pdf
- International Strategy for Disaster Reduction, United Nations – ISDR/UN (2007). Disaster risk reduction: 2007 global review. <http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=1130&pid:38>
- International Strategy for Disaster Reduction, United Nations – ISDR/UN and the International Recovery Platform - IRP (2007). Learning from Disaster Recovery: Guidance for Decision Makers, Preliminary version for consultation. Geneva and Kobe. http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/isdr-publications/irp/Learning-From-Disaster-Recovery.pdf
- International Strategy for Disaster Reduction, United Nations – ISDR/UN and The World Bank (2007). Mitigating the Adverse Financial Effects of Natural Hazards

on the Economies of South Eastern Europe: A Study of Disaster Risk Financing Options. http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/isdr-publications/14-SEE-financing-effects-of-NH/SEE_DR_Financing.pdf

International Strategy for Disaster Reduction, United Nations – ISDR/UN and The World Bank (2007). Words Into Action: A Guide for Implementing the Hyogo Framework. Génova. http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/isdr-publications/02-words-into-action/words-into-action.pdf

International Strategy for Disaster Reduction, United Nations – ISDR/UN (2007). National Report on the Implementation of the HFA – Colombia. http://www.eird.org/wiki/images/HFA_Report_Colombia_2007.pdf

International Strategy for Disaster Reduction, United Nations – ISDR/UN (2007). Informe

International Strategy for Disaster Reduction, United Nations – ISDR/UN (2007). National Report on the Implementation of the HFA - El Salvador. http://www.eird.org/wiki/images/ElSalvador_2007.pdf

International Strategy for Disaster Reduction, United Nations – ISDR/UN (2006). National Report HFA El Salvador. http://www.eird.org/wiki/images/National_Report_HFA_El_Salvador_2006.pdf

International Strategy for Disaster Reduction, United Nations – ISDR/UN (2005). National Report – El Salvador. http://www.eird.org/wiki/images/%28El-Salvador%29_National_Initiatives_implementation_HF_2005.pdf

International Strategy for Disaster Reduction, United Nations – ISDR/UN (2004). National Report in Preparation for WCDR – El Salvador. http://www.preventionweb.net/files/842_El-Salvador-report.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas, MEF (2006). Guía Metodológica para Proyectos de Protección y/o Control de Inundaciones en Áreas Agrícolas. Lima. <http://www.mef.gob.pe/DGPM/docs/manuales/GuiaInundaciones.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas, MEF (2006). Conceptos asociados a la gestión de riesgo de desastres en la planificación e inversión para el desarrollo. Serie: Sistema Nacional de Inversión Pública y la Gestión del Riesgo de Desastres, tomo 1, Lima. <http://www.mef.gob.pe/DGPM/docs/docint/riesgo/ConceptosDesastres.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas, MEF (2007). Pautas Metodológicas para la incorporación del análisis del riesgo de desastres en proyectos de inversión pública. Serie: Sistema Nacional de Inversión Pública y la Gestión del Riesgo de

Desastres, tomo 3, Lima.
<http://www.mef.gob.pe/DGPM/docs/manuales/PautasRiesgos.pdf>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, República de Colombia.
<http://www.minhacienda.gov.co/>

Naciones Unidas (2006). Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo: El Salvador 2007-2011. http://www.undg.org/archive_docs/8253-UNDAF_El_Salvador.pdf

PREDECAN (2008). www.comunidadandina.org/predecan/predecan.html

Procuraduría General de la Nación, República de Colombia.
<http://www.procuraduria.gov.co/>

Programa de Desarrollo Rural Sostenible – PDRS (2007). Tríptico Análisis de Riesgo en el Sistema Nacional de Inversión Pública: Nuestros proyectos con mayor sostenibilidad. Lima.
http://www.gtz.rural.org.pe/img_upload_pdrs/36c22b17acbae902af95f805cbae1ec5/Triptico_AdR_en_SNIP.pdf

República de El Salvador en la América Central. Conferencia Mundial Sobre Reducción de Desastres (Kobe-Hyogo, Japón 2005). Informe de País: El Salvador.

Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Naciones Unidas - EIRD/ONU (2005). Marco de Acción de Hyogo⁸⁶ para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Génova. <http://www.unisdr.org/wdcr>

Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Naciones Unidas - EIRD/ONU (1994). Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro.

Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Naciones Unidas - EIRD/ONU (2008). La Gestión del Riesgo de Desastres Hoy: Contextos Globales, herramientas locales.
<http://www.eird.org/gestion-del-riesgo/index.html>

Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Naciones Unidas - EIRD/ONU (2004). Vivir con el Riesgo Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres.
http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/bd-lwr-2004-spa.htm

⁸⁶ Extracto del Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (A.CONF.206/6)

Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Naciones Unidas - EIRD/ONU (2007). Lineamientos Plataformas Nacionales para la Reducción del Riesgo de Desastres. Génova. http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/isdr-publications/03-guidelines-np-drr/spa-guidelines-np-drr.pdf

Servicio Nacional de Estudios Territoriales, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, República de El Salvador. <http://www.snet.gob.sv/>

Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET). Propuesta de Creación y Diseño Básico. Marzo 2001.

Sistema Nacional de Prevención de Desastres - SNPAD, República de Colombia. <http://www.sigpad.gov.co/>

Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, República de El Salvador. <http://www.gobernacion.gob.sv>

The World Bank (2005). Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$260 Million to the Republic of Colombia for a Natural Disaster Vulnerability Reduction Project in Support of the First Phase of the Natural Disaster Vulnerability Reduction Program.

Unidad Desarrollo Social Integral, Ministerio de Relaciones Exteriores, República de El Salvador. <http://www.rree.gob.sv>

United Nations Development Programme – UNDP (xxx). A Global Review: UNDP Support to Institutional and Legislative Systems for Disaster Risk Management. http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/isdr-publications/undp-ils/UNDP-ILS.pdf

Von Hesse, Milton (2007). Sistematización de Proyectos de inversión pública que incluye Análisis de Riesgo. Mimeo.

ANEXOS

Anexo No. 01: Comisión Nacional del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (Artículo No. 8 del Decreto No. 777)

Comisión Nacional

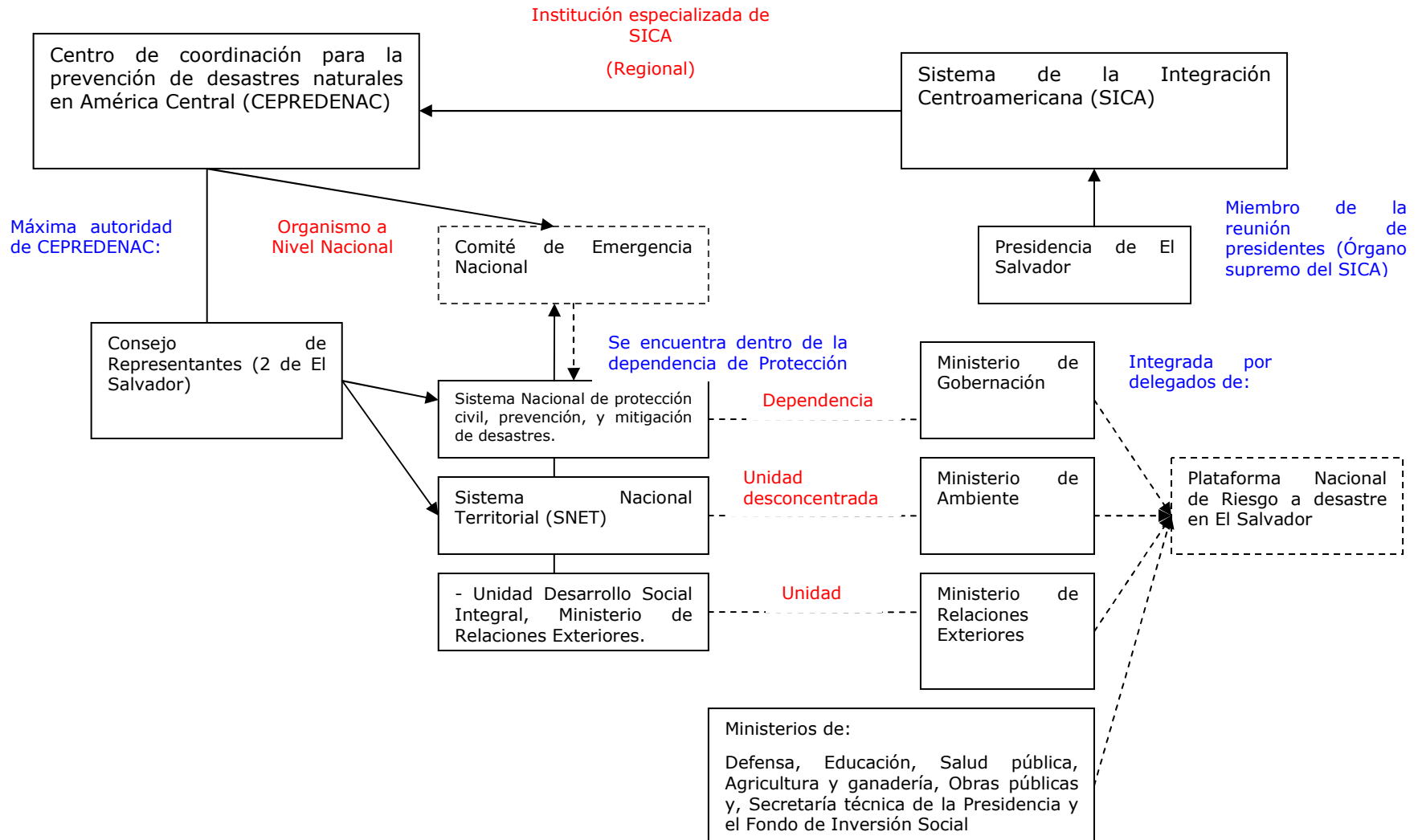
Art. 8. La Comisión Nacional estará integrada por:

- 1) El Ministro de Gobernación que la presidirá.
- 2) El Director General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.

Además por los titulares o representantes de los siguientes organismos:

- a) El Ministerio de Relaciones Exteriores.
- b) El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- c) El Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- d) El Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- e) El Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Desarrollo Urbano y Vivienda.
- f) El Ministerio de la Defensa Nacional.
- g) El Ministerio de Educación.
- h) La Policía Nacional Civil.
- i) Dos representantes de la Asociación Nacional de la Empresa Privada, elegidos por el Presidente de la República de entre dos ternas propuestas por dicho organismo.
- j) Tres asociaciones o fundaciones relacionadas con la protección civil, prevención y mitigación de desastres, que elegirán las mismas organizaciones y que representarán respectivamente la zona occidental, central y oriental del país.

ANEXO No. 02 (a): Sistema de Reducción de Riesgo de Desastres de El Salvador



Anexo No. 02(b): Sistema de Reducción de Riesgo de Desastres de El Salvador

	Institución	Descripción	Fechas importantes	Dirección Responsable	Ley de Creación, reglamento	Objetivos y Funciones
Sistema	SICA (Sistema de la Integración centroamericana)	Es el Marco Institucional de la Integración Regional de Centroamérica.	Fecha de constitución: 13 de Diciembre de 1991 Fecha de funcionamiento: 1 de Febrero de 1993	-La Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) es una instancia regional operativa del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), creada por decisión de los presidentes centroamericanos en el Protocolo de Tegucigalpa con el propósito de prestar servicios y brindar sus capacidades técnicas y ejecutivas en apoyo a los esfuerzos de integración regional, particularmente en la construcción gradual y progresiva de la Unión Centroamericana '' - La Reunión de Presidentes es el Órgano Supremo del Sistema de la Integración Centroamericana.	'-Se creó con la Suscripción del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) o Protocolo de Tegucigalpa,	Tiene como objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituirla como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo
Institución especializada del SICA	CEPRENAC (Centro de coordinación para la prevención de desastres naturales en América Central)	Organismo regional con personalidad jurídica internacional e interna en cada uno de los Estados miembros.	Fecha de constitución: 29 de Octubre de 1993	El Convenio Constitutivo establece un Consejo de Representantes, una Junta Directiva y una Secretaría Ejecutiva. La máxima autoridad es el Consejo de Representantes y está formado por dos representantes por país: uno de los organismos de emergencia o defensa civil y uno de las instituciones técnico-científicas especializadas en el tema desastres. Asimismo, los distintos países deben organizar Comisiones Nacionales con las instituciones afines al tema, y éstas serán las responsables de la coordinación de los proyectos en el ámbito nacional	'-En el Marco del Sistema de Integración centroamericana, se crea CEPREDENACE como una institución especializada. - Creado por un Convenio Constitutivo, firmado en la ciudad de Guatemala, República de Guatemala, el 29 de octubre de 1993.	Funciones: -Promover y coordinar la cooperación internacional en el terreno de las emergencias; -Facilitar el intercambio de experiencias entre las instituciones y los países del área; -Brindar asesoría técnica y tecnológica a efectos de reducir los desastres socio naturales en la región.

	Institución	Cooperación Internacional	Coordinación interinstitucional	Metodologías e instrumentos utilizados	Pag. Web
Sistema	SICA (Sistema de la Integración centroamericana)	<p>Cuentan con 3 Estados observadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Reino de España -Estados Unidos Mexicanos -República de China <p>Desarrolla una serie de proyectos regionales, de todas las áreas</p> <p>Foros de Cooperación:</p> <ul style="list-style-type: none"> Corea - Centroamerica Japón - Centroamerica China - Centroamerica Union Europea - Centroamerica CARICOM - Centroamerica Foro - Viena 	<p>Instituciones del sistema:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Secretaría de la comisión centroamericana de ambiente y desarrollo Dirección General de Medio Ambiente SS-CCAD. -CEPREDENAC 	<p>Tratados mas importante del Sistema para buscar la Integración:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tratado General de Integración económica -Tratado de integración social -Alianza para el Desarrollo Sostenible -Tratado Marco de seguridad democrática en Centroamérica <p>Este sistema opera a través de órganos e instituciones divididos en las siguientes categorías</p> <ul style="list-style-type: none"> -órganos que se establecen para la realización de los fines -Instituciones: Secretarías del Sistema, Instituciones especializadas, instituciones Ad-hoc intergubernamentales, Foros Sectoriales. 	<p>www.sica.int</p> <p>Pagina WEB de Proyectos del Plan TRIFINIO</p> <p>http://www.sica.int/busqueda/busqueda_basica.aspx?idCat=23&idMod=4&IdEnt=140&Pag=1</p>
Institución especializada del SICA	CEPREDENAC (Centro de coordinación para la prevención de desastres naturales en América Central)	<p>* FAHUM (Fuerzas Aliadas Humanitarias) es una Iniciativa anual del Comando Sur de los EE.UU. que intercala la ejecución de un seminario/conferencia un año y la ejecución de un ejercicio de simulación, al siguiente año, con la participación de Centro América y el Caribe. Se lleva a cabo en un marco cívico militar con los sistemas de protección civil de cada país, sus ejércitos y miembros del Comando Sur de los EE.UU.</p> <p>* El nuevo concepto del FAHUM, ejecución de ejercicios a través del uso de un sistema informático real (WEB-COE), con activación real de Centros</p>	<p>Cada país debe de organizar Comisiones Nacionales la que que serán responsables de la coordinación de los proyectos en el ámbito nacional.</p> <p>Cada Comisión Nacional Multisectorial de CEPREDENAC está integrada por los organismos nacionales rectores en prevención de desastres y atención de emergencias, de investigación científica y tecnológica, inversión y planificación pública y privada y de formación en la temática de prevención, mitigación y reducción de los desastres en los países</p>	<p>1. Cuentan con un marco estratégico: Para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica. Las cinco áreas temáticas principales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> -El fortalecimiento de las instituciones que atienden los temas de la vulnerabilidad y el manejo de las contingencias, y la cooperación entre ellas cuando corresponda. -La ampliación y modernización de las actividades destinadas a la obtención, análisis e investigación de la información técnica y científica sobre los fenómenos naturales que se requiere para la toma de decisiones. -El establecimiento de sistemas modernos de monitoreo de fenómenos naturales y antropogénicos para la emisión de 	<p>www.cepredenac.org</p>

Anexo No. 02(b): Sistema de Reducción de Riesgo de Desastres de El Salvador (continúa)

Institución	Descripción	Fechas importantes	Dirección Responsable
Plataforma Nacional de Reducción del Riesgo a Desastre en El Salvador	Tiene como propósito ser un foro de discusión ante los temas estratégicos de la Gestión del Riesgo en el país y forma parte de las acciones que la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD) está desarrollando en los diversos países en cumplimiento al Marco de Acción de Hyogo.	Presentación de la conformación de la plataforma: 16 de Julio de 2008	Integrado por delegados de las las instituciones siguientes: Ministerios de la Defensa, Gobernación a través de Protección Civil, Educación, Salud Pública, Agricultura y Ganadería, Relaciones Exteriores, Obras Públicas, Medio Ambiente y Recursos Naturales a través del Servicio Nacional de Estudios Territoriales; así como la Secretaría Técnica de la Presidencia y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).
Comité Local para el Medio Ambiente y Desastres Naturales del Municipio de Acajutla	Caracter de entidad descentralizada del Municipio. Personalidad jurídica y patrimonio propio y facultades para autoadministrarse conforme la presente Ordenanza que constituir sus estatutos, y los reglamentos especiales que emita	D.M. No 8, del 29 de septiembre de 1992, publicado en el D.O. No 214, Tomo 317, del 20 de noviembre de 1992.	

Anexo No. 02(b): Sistema de Reducción de Riesgo de Desastres de El Salvador (continúa)

	Institución	Objetivos y Funciones	Metodologías e instrumentos utilizados	Pag. Web
Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARN)	Plataforma Nacional de Reducción del Riesgo a Desastre en El Salvador	Plataforma Nacional que viene a representar un mecanismo de coordinación, con el propósito de ser efectiva y sostenible.	Es un Foro de discusión ante los temas estratégicos de la Gestión del Riesgo en el país y forma parte de las acciones que la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD) está desarrollando en los diversos países en cumplimiento al Marco de Acción de Hyogo.	http://www.marn.gob.sv/index.php?fat=355&articulo=355
Entidad descentralizada del MARN	Comité Local para el Medio Ambiente y Desastres Naturales del Municipio de Acajutla			http://www.marn.gob.sv/index.php?fat=230&categoria=230

Anexo No. 02(b): Sistema de Reducción de Riesgo de Desastres de El Salvador (continúa)

	Institución	Descripción	Fechas importantes	Dirección Responsable	Ley de Creación, reglamento	Objetivos y Funciones
<p>Unidad del MARN</p>	<p>Dirección General de Servicio Nacional de Estudios Territoriales - SNET</p>	<p>Unidad desconcentrada, adscrita al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales</p>	<p>Creación: 18 de Octubre de 2001</p>	<p>La administración del SNET estará a cargo de un Director nombrado por el titular del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.</p>	<p>Decreto Nº 96</p>	<p>Objeto principal contribuir a la prevención y reducción del riesgo de desastre, por lo que será de su 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 económicos, sociales y ambientales. Funciones y responsabilidades: a) Desarrollar la investigación científica y los estudios especializados para usos relacionados con la prevención y reducción de riesgos, tanto en el campo de los desastres como en el desarrollo y en la planificación territorial y trasladar los resultados de dichas investigaciones y estudios a las instancias de gobierno responsables para que cada una ejecute las recomendaciones según su capacidad. b) Realizar la instrumentación, así como el monitoreo continuo y sistemático de los procesos y fenómenos meteorológicos, hidrológicos, sismológicos, vulcanológicos y de geotécnica con fines de pronóstico y alertamiento, para lo cual las entidades de Gobierno responsables de dicha actividad c) Validar y difundir la información de forma oportuna y eficiente d) Dimensionar la territorialidad de impacto de los fenómenos e) Promocionar y coordinar actividades de capacitación tendientes f) Establecer los lineamientos en materia de prevención y reducción g) Elaborar y actualizar la cartografía temática en climatología h) Producir y actuar el Atlas Nacional de Riesgos de Desastres i) Proporcionar el soporte científico-técnico para el diseño, implementación j) Evaluar y reconocer los daños provocados por el impacto de los desastres k) Promover y dar continuidad a las relaciones y convenios de</p>

Anexo No. 02(b): Sistema de Reducción de Riesgo de Desastres de El Salvador (continúa)

	Institución	Cooperación Internacional	Coordinación interinstitucional	Metodologías e instrumentos utilizados	Pag. Web
Unidad del MARN	Dirección General de Servicio Nacional de Estudios Territoriales - SNET	Tiene proyectos financiados por diferentes agencias de cooperación internacional, universidades e instituciones : OEA, Universidad de Winsconsin, Agencia de cooperación Canadiense-ACDI, etc.	Unidad desconcentrada de MARN. Parte de la Comisión Nacional de CEPREDENAC	El SNET para desarrollar las actividades se basa en la recopilación, manejo y producción de información, y por lo tanto, requiere de un amplio soporte tecnológico-informático, en la gran mayoría de sus actividades, en formas que van desde el establecimiento de mecanismos y herramientas básicas de comunicación electrónica y de colaboración, hasta sistemas de información de carácter operativo y gerencial que agilicen los procesos institucionales.	Vínculo de proyectos: http://www.snet.gob.sv/ver/snet/proyectos/

Anexo No. 02(b): Sistema de Reducción de Riesgo de Desastres de El Salvador (continúa)

	Institución	Descripción	Fechas importantes	Dirección Responsable	Ley de Creación, reglamento	Objetivos y Funciones
Ministerio de Gobernación	Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. Comité de Emergencia Nacional (COEN)	Esta Dirección es una Dependencia del Ministerio de la Gobernación. Servicio público que se brinda para prevenir, mitigar y atender los efectos de los desastres de cualquier índole que afecten a las personas, sus bienes, el medio ambiente o los servicios públicos.		Director General: CORONEL JORGE ALBERTO BARAHONA PINEDA	La nueva ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres en El Salvador fue aprobada por decreto N° 777 del 18 de agosto de 2005, y fue publicada en el Diario Oficial Tomo N° 368, número 160.	Administrar y coordinar con las instituciones del Sistema Nacional de Protección Civil, las acciones de prevención y mitigación de desastres y emergencias en todo el país, en función de salvaguardar la vida y proteger los bienes de los habitantes de El Salvador, mediante una óptima utilización de los recursos a fin de asistir a las personas afectadas, garantizando y inmediata y eficaz respuesta a las necesidades derivadas de un evento catastrófico.
Asociación	Centro de protección para Desastres San Salvador (CEPRODE)	Asociación de utilidad pública, sin fines de lucro y de interés social, basa su actividad en principios de promoción humana y solidaridad social, con énfasis a la conservación de los recursos naturales en comunidades de alto riesgo.	Fecha de fundación: 5 de Octubre de 1991	Información desactualizada: http://www.ceprode.org.sv/staticpages/index.php?page=20061005121144133		

	Institución	Coordinación interinstitucional	Metodologías e instrumentos utilizados	Pag. Web
Ministerio de Gobernación	Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. Comité de Emergencia Nacional (COEN)	Esta dirección está plenamente capacitada para ejercer sus funciones y alcanzar sus objetivos, de conformidad con este Convenio, fundamentalmente el reducir los desastres naturales en Centroamérica.	Plan Nacional de Emergencia	http://www.gobernacion.gob.sv/eGobierno/SeccionesPrincipales/Direcciones/COEN/
Asociación	Centro de protección para Desastres San Salvador (CEPRODE)			http://www.ceprode.org.sv/

Anexo No. 03: Intervenciones de la Cooperación Internacional en las Actividades de Reducción del Riesgo de El Salvador

Fuente Cooperante	Proyecto	Institución	Características	Periodo de ejecución	Objetivos del proyecto
Comunidad Europea	"Fortalecimiento de la Gestión Ambiental en El Salvador"	El marco general del proyecto constituye el Convenio de Financiación SLV/B7-3100/98/0232 firmado entre la Comunidad Europea y la Republica de El Salvador	La modalidad de ejecución establecida en el Convenio de Financiamiento es mediante una Unidad de Gestión. Esta constituida por el personal del Proyecto (AT Europea y personal nacional) y goza de autonomía financiera, técnica y administrativa efectiva para ejecutar los Planes Operativos aprobados en el marco del Convenio de Financiación.	7 de Agosto 2002 - 6 de Agosto de 2007	<ul style="list-style-type: none"> # El Ministerio de Ambiente fortalecido en sus capacidades funcionales. # Marco Normativo e institucional armonizado # Gestion fortalecida para la proteccion de los recursos hidricos. # Profesionales y ciudadanos mejor informados, participando en la gestion ambiental # Gestion de riesgo fortalecida a nivel central y local.

Comunidad Europea	<p>Proyecto DIPECHO V (2005 - 2006): "Empoderando y Transformando comunidades vulnerables en Preparación en Desastres en El Salvador"</p> <p>Tiene 2 proyectos DIPECHOS con</p> <p>SNET:</p> <p>1- SISTEMA DE INFORMACIÓN, MONITOREO Y ALERTA TEMPRANA EN EL SUR DE AHUACHAPÁN</p> <p>2- MEJORA DE LAS CAPACIDADES DE GESTIÓN EN ZONAS MARGINALES DEL AMSS.</p> <p>Vínculo con los proyectos de cooperación UE-EL Salvador: http://www.delnic.ec.europa.eu/es/eu_and_country/cooperation_list/cooperation_list_els.htm</p>	SNET y OTROS			
-------------------	--	--------------	--	--	--

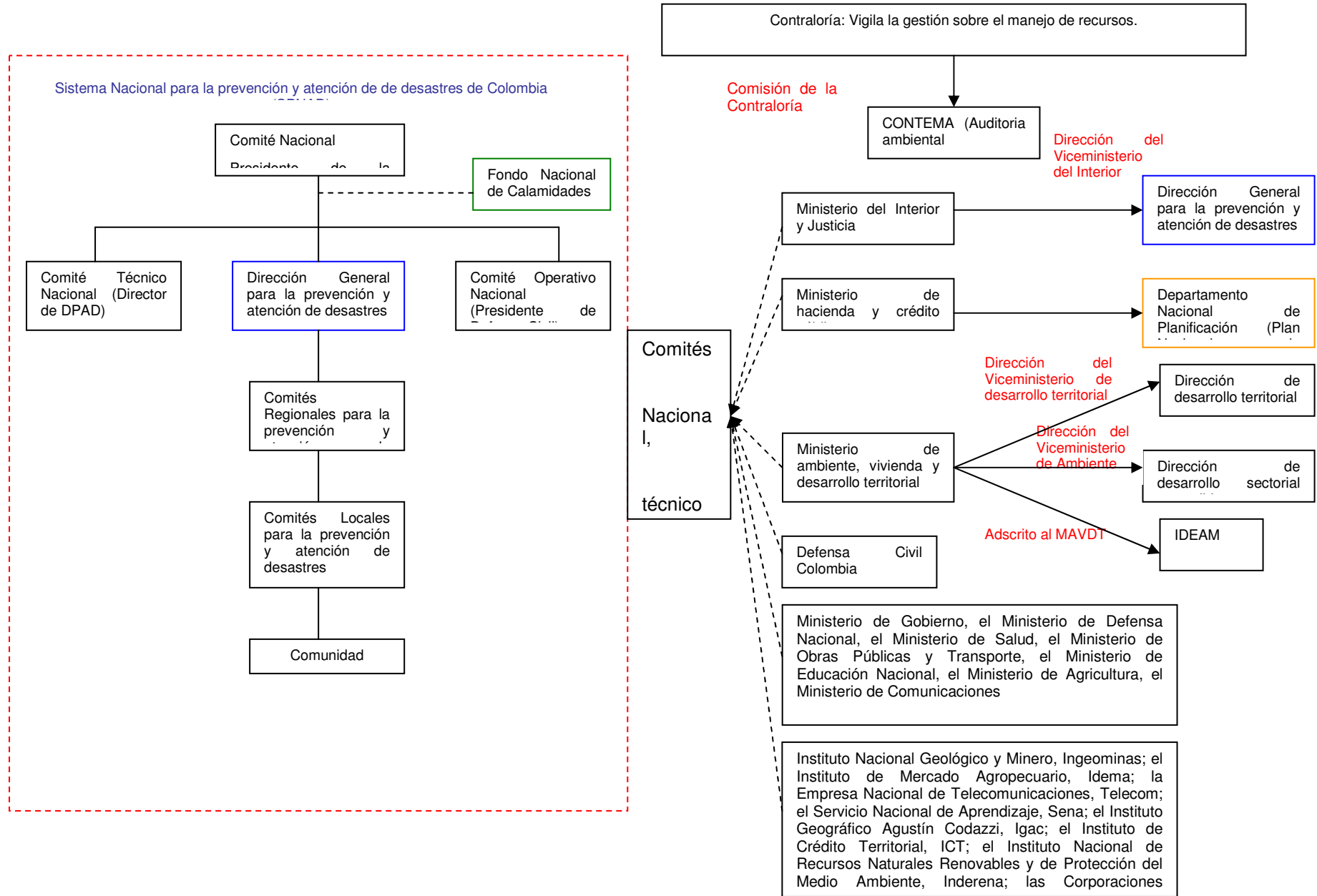
**Anexo No. 03: Intervenciones de la Cooperación Internacional en las Actividades de Reducción del Riesgo de El Salvador
(continúa)**

Fuente Cooperante	Proyecto	Institución	Características	Periodo de ejecución	Objetivos del proyecto
GTZ	<p>Uno de los Temas de cooperación es Gestión del Riesgo. La GTZ inauguró este día una importante temporada de Teatro sobre Gestión de Riesgo con la presentación de la obra de teatro "El Riesgo de la Rufina".</p>	<p># Asociación de Municipios Cayaguanca # Asociación Municipios Trifinio # Mesa de Gestión Local de Riesgo Microregión La Palma # Comité de Desarrollo Local de Santa Rosa Guachipilín y Masahuat # Comité de Protección Civil de Metapán # Grupo de GdR de San Antonio Pajonal y Santiago la Frontera # Ministerio de Hacienda: Dirección de Inversión y Crédito Público # FISDL: Gerencia de Investigación y Desarrollo # Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano # Oficina de Coordinación Nacional del Programa Trinacional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Alta del Río Lempa (OCN-PTCARL) # SNET: Dirección de Gestión de Riesgo # Universidad de El Salvador: Facultad de Ciencias Agronómicas Unidad de Postgrado-Laboratorio de Sistemas de Información Geográfica</p>	<p>El territorio de trabajo es la región Trifinio de El Salvador que comprende 5 municipios de Santa Ana y 3 municipios del norte de Chalatenango.</p>	<p>La primera fase de cooperación fue de agosto de 2003 a diciembre 2005. La segunda fase se está desarrollando de enero 2006 a diciembre 2008</p>	<p>La GTZ asesora en gestión local de riesgo para hacer planes y propuestas de actividades con municipalidades, comunidades e instituciones, usando las vivencias y experiencias diarias para crear conocimientos y asumir la responsabilidad de participar en el manejo de los riesgos de manera permanente, como parte del desarrollo municipal y comunitario</p>

**Anexo No. 03: Intervenciones de la Cooperación Internacional en las Actividades de Reducción del Riesgo de El Salvador
(continúa)**

Fuente Cooperante	Proyecto	Institución	Características	Periodo de ejecución	Objetivos del proyecto
Instituto Noruego de Geotécnica	CENTRAL AMERICAN PROGRAM FOR REGIONAL CAPACITY ENHACEMENT FOR LANDSLIDE MITIGATION MEASURES	SNET	Cpacitación	Hasta 2008	
INSTITUTO DE GEOCIENCIAS y RRNN DE ALEMANIA-BGR	"Mitigación de Georiesgos en Centroamérica"	SNET	En marzo de 2005 se realiza un control de avance del proyecto con el objetivo de apoyar el proceso de autoevaluación, posteriormente se realiza un taller regional de planificación con el objetivo de preparar la oferta para la Segunda Fase del proyecto para el período 2005-2009 en la que se inician actividades en Guatemala y Honduras.	2da Fase 2005 - 2009	Contar con un sistema supraregional de información geográfica, disponible y aprovechado en los países de la región para la mitigación de Georiesgos",
COSUDE	*APOYO A LA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO EN 10 MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE SONSONATE. Otros:	SNET	Provee : Equipo, estudios, talleres y asesoría técnica Municipios de departamento de Sonsonante.	Hasta 2008	*APOYO A LA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO EN 10 MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE SONSONATE
USAID	Proyectos de USAID: http://www.ceprode.org.sv/index.php?topic=ProyectoUSAID	SNET / CEPRODE			

Anexo No. 04: Organigrama del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres de Colombia



Anexo No. 05: Relación de Instituciones cuya información fue analizada para el Informe Anual 2007

- Ministerio del Interior y Justicia
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Ministerio de Protección Social
- Ministerio de Defensa
- Ministerio de Minas y Energía
- Ministerio de Transporte
- Ministerio de Comunicaciones
- Ministerio de Agricultura
- Ministerio de Educación
- Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres
- Comisión Colombiana del Océano (CCO).
- Fondo Nacional de Calamidades
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD).
- Colciencias – Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología “Francisco José de Caldas”.
- Corporaciones Autónomas Regionales (CARs).
- Instituto Colombiano de Minería y Geología – Ingeominas
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia – IDEAM.
- Presidencia de la República Acción Social.
- Autoridades Ambientales Urbanas (DAMA-AMVA-DADIMA-DAGMA-EPA).
- Departamento Nacional de Planeación – DNP.
- Gobernaciones Departamentales (32).
- Secretarías Departamentales de Salud (32).
- Sistema Nacional de Bomberos de Colombia (SNBC).

- Defensa Civil Colombiana.
- Dirección para la Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá.
- Cruz Roja Colombiana
- Observatorio Sismológico del Suroccidente (OSSO).

Anexo No. 06: Ejemplo de Requerimiento de Información solicitada a la DPAD

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA PARA EL MEDIO AMBIENTE⁸⁷

Dirección General de Prevención y Atención de Desastres

Entidad: _____

Representante legal: _____

Funcionario(s) responsable(s) de la información suministrada

Cargo(s): _____

Email: _____

Teléfono(s): _____

Ciudad: _____

La Contraloría General de la República en uso de sus facultades constitucionales y legales se encuentra realizando la evaluación de la gestión de la Dirección General de Prevención y Atención de Desastres - DGPAD en la prevención, manejo y atención de desastres. El resultado de dicha evaluación hará parte del Informe Anual sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente que presenta el Contralor General al Congreso de la República.

La información que se solicita esta relacionada con la gestión realizada por la Dirección y los resultados obtenidos en materia de atención, prevención y manejo de los desastres en el país, para lo cual se requiere que todas las respuestas sean claras, concretas y debidamente justificadas. Igualmente, es necesario el reporte discriminado por vigencia de los recursos invertidos, los cuales se deben expresar en millones de pesos, así mismo el suministro de la documentación soporte correspondiente bien sea que se encuentre en medio magnético o en medio físico.

⁸⁷ Este formato fue proporcionado por la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente de la Contraloría General de la República.

El cuestionario diligenciado deberá ser entregado directamente a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, **como fecha límite el día 19 de enero de 2007** en medio magnético (CD o disquetes) con los respectivos soportes en medio magnético o físico. Es preciso indicar que la información suministrada debe estar consolidada desde 1998 hasta la vigencia 2006 inclusive.

Cualquier información o aclaración adicional, comunicarse en Bogotá con los funcionarios de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente que se relacionan a continuación:

Nombre	Teléfono	e-mail
John Eduard Rojas Rojas	3 53 77 00 Ext. 3412 - 3411	jerojas@contraloriagen.gov.co
Olga del Pilar Andrade Medina	3 53 77 00 Ext. 3412 - 3411	opandrade@contraloriagen.gov.co

1. Registre las acciones ejecutadas por la Dirección para la formulación, difusión, aplicación y seguimiento del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Reporte los recursos invertidos y los resultados alcanzados. La información solicitada debe registrarse para el periodo 1998-2006.
2. Consigne las acciones desarrolladas por la Dirección para la implementación de la Estrategia para consolidar la Ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Reporte los recursos invertidos y los resultados alcanzados. La información solicitada debe registrarse para el periodo 1998-2006.
3. Reporte la labor que ha realizado la Dirección junto con las demás entidades competentes para la formulación, implementación y seguimiento de la Política Nacional de asentamientos urbanos y expansión urbana. Discrimine los recursos

invertidos y registre los resultados alcanzados. La información solicitada debe reportarse para el periodo 1998-2006.

4. Indique la participación que ha tenido la Dirección en la formulación y expedición del marco regulatorio para la prevención, atención y manejo de desastres dentro del ámbito de sus competencias; discrimine los recursos invertidos y registre los resultados alcanzados. La información debe ser suministrada para el periodo 1998-2006.
5. Registre la gestión adelantada por la Dirección para conformar y poner en funcionamiento las comisiones nacionales asesoras y en los servicios nacionales. Registre de manera precisa las labores desarrolladas por la Dirección, reporte los recursos invertidos y los resultados obtenidos. La información solicitada debe registrarse para el periodo 1998-2006.
6. Consigne de manera concreta los estudios, análisis y evaluaciones que haya desarrollado la Dirección directamente o en conjunto con otras entidades sobre prevención, atención y manejo de los desastres; registre los resultados alcanzados y los recursos invertidos. La información debe reportarse para el periodo 1998-2006.
7. Registre las estrategias, planes, programas y acciones de coordinación que ha implementado la Dirección, en conjunto con las demás autoridades competentes, para prevenir la emergencias ambientales, minimizar los impactos y manejar los efectos. Reporte los recursos invertidos y los resultados obtenidos. La información debe reportarse de manera detallada para el periodo 1998-2006.
8. Consigne la labor desarrollada por la Dirección en la formulación, implementación y seguimiento de políticas y estrategias nacionales propuestas para la gestión del riesgo a nivel local, territorial y nacional. Registre los resultados alcanzados y los recursos invertidos. La información solicitada debe reportarse para el periodo 1998-2006.

9. Registre la labor que ha realizado la Dirección dentro del ámbito de sus competencias para brindar apoyo técnico, informativo, económico y educativo a los miembros del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Discrimine los resultados alcanzados y los recursos invertidos. La información solicitada debe reportarse para el periodo 1998-2006.

10. Consigne de manera concreta la gestión adelantada por parte de la Dirección para promover, apoyar y fortalecer la creación y funcionamiento de los Comités Regionales y Locales de Prevención y Atención de Desastres. Precise los resultados alcanzados y los recursos invertidos. La información solicitada debe reportarse para el periodo 1998-2006.

11. Reporte de manera precisa los acuerdos, convenios, planes, programas y proyectos que ha suscrito la Dirección con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales para el desarrollo de los propósitos, obligaciones y funciones del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; reporte para cada uno los resultados obtenidos, la difusión que han tenido y los recursos invertidos. La información solicitada debe reportarse para el periodo 1998-2006.

12. Consigne la labor realizada por la Dirección con relación a la consecución de recursos nacionales e internacionales complementarios para el Fondo Nacional de Calamidades, para atender las fases de prevención, atención, rehabilitación y reconstrucción. Registre los recursos invertidos, indicando los procesos y criterios utilizados para definir el tipo de actividades o proyectos en que se invierten dichos recursos, así como los resultados obtenidos. La información debe reportarse de manera detallada para el periodo 1998-2006.

13. Reporte las labores adelantadas y los resultados obtenidos por la Dirección para promover y coordinar la participación activa en la integración con grupos regionales y redes internacionales relacionadas con la prevención, atención, rehabilitación y reconstrucción. Registre los recursos invertidos en esta labor. La información debe reportarse de manera detallada para el periodo 1998-2006.

14. Reporte las inversiones realizadas por la Dirección a través del Fondo Nacional de Calamidades para la prevención, mitigación, atención de desastres y reparación post-desastre y demás actividades relacionadas con la gestión de Riesgos (discriminándolas de manera precisa). La información debe reportarse de forma discriminada anualmente para el periodo 1998-2006.
15. Reporte el desarrollo y estado actual del sistema integrado de información para la prevención y atención de desastres, precisando lo relacionado con los aspectos de inventarios de estudios existentes sobre amenazas y vulnerabilidades, redes y observatorios, estudios de vulnerabilidad funcional de las ciudades, la interacción con otros sistemas internacionales. Registre los recursos invertidos en el desarrollo e implementación del mismo así como los resultados obtenidos. La información debe presentarse de forma discriminada anualmente para el periodo 1998-2006.
16. Consigne la labor de apoyo que ha brindado la Dirección en la formulación y desarrollo de los planes de contingencia sectorial, local y territorial. Registre los resultados alcanzados y los recursos humanos, técnicos y financieros invertidos en esta labor. La información debe reportarse de manera detallada para el periodo 1998-2006
17. Reporte el avance, desarrollo y estado actual de mapas, cartografía e información sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos con que cuenta la DGPAD. Indicando la escala, el formato en que se encuentra (digital o físico), la fuente, el procedimiento establecido para acceder a ella, así como la disponibilidad y mecanismos de suministro de información a las diferentes entidades y a la comunidad en general. Registre de manera discriminada los recursos invertidos ejecutados en esta labor. La información debe ser suministrada para el período 1998-2006.
18. Relacione el tipo de apoyo⁸⁸ y los lineamientos dados por la Dirección a los diferentes sectores públicos y privados (ministerios, empresas prestadoras de servicios públicos, empresas de salud, educación, industriales, entidades de seguridad del Estado, ONGs

⁸⁸ Herramientas metodológicas, técnicas, diagnósticos macro, recursos económicos

y demás entidades) para la elaboración, implementación y seguimiento de planes, programas de formación capacitación para la atención y prevención de desastres. Registre los recursos invertidos y los resultados alcanzados. Anexe los documentos generados y demás documentación soporte. La información debe ser suministrada para el período 1998-2006.

19. Registre de manera precisa los recursos humanos, técnicos y financieros con que cuenta la Dirección para atender una situación de desastre y cumplir las obligaciones que le competen estos casos. La información debe ser suministrada para el período 1998-2006.

20. Precise cómo se ha llevado a cabo y se adelanta en la actualidad por parte de la Dirección la estimación, provisión y manejo de los recursos para atender de manera adecuada una situación de desastre. La información debe ser suministrada de manera detallada para el período 1998-2006.

21. Presente de manera concreta los estudios, análisis y evaluaciones que haya realizado la Dirección para cuantificar, o en su defecto estimar, los daños y costos sociales y ambientales que se han generado como consecuencia de la ocurrencia de situaciones de desastre, reporte los recursos invertidos en esta labor. La información debe ser suministrada para el período 1998-2006.

22. Registre las actividades que han sido llevadas a cabo por la Dirección para definir las prioridades de ejecución de la inversión en las actividades de prevención y mitigación de los desastres naturales, indicando aquellas que han sido implementadas. Reporte los recursos invertidos y los resultados obtenidos. La información debe reportarse de manera detallada para el periodo 1998-2006.

23. Consigne de manera precisa como ha desarrollado la Dirección la labor de evaluación y seguimiento de los planes de ordenamiento territorial con relación a la incorporación de amenazas y riesgos de desastres naturales, indicando los resultados alcanzados y las acciones derivadas de dicha evaluación. Tenga en cuenta para el reporte de la

información las actividades desarrolladas directamente por la Dirección así como las que apoyó o coordinó con los Crepads, Clopads y Colpads. Reporte los resultados obtenidos y los recursos invertidos. La información debe reportarse de manera detallada para el periodo 1998-2006.

24. Reporte las estrategias y mecanismos que ha implementado la Dirección para articular y coordinar su gestión con la que realizan las diferentes entidades del Sistema Nacional Ambiental y las del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; Reporte los recursos invertidos y los resultados alcanzados. La información debe registrarse de manera detallada para el periodo 1998-2006.
25. Indique de manera concisa las estrategias o procedimientos que ha establecido e implementado la Dirección dentro de su estructura organizacional y funcional para atender las obligaciones y responsabilidades en materia de prevención, atención y manejo de los desastres. Reporte los recursos invertidos y los resultados alcanzados. La información debe registrarse de manera detallada para el periodo 1998-2006.
26. Reporte de manera concreta y precisa el presupuesto asignado y ejecutado, el grupo profesional y técnico que ha estado a cargo en la Dirección de las acciones de prevención, amenazas y riesgos y atención de los desastres. La información debe ser suministrada discriminada por anualidad para el período 1998-2006.
27. Reporte de manera detallada los recursos ejecutados anualmente por parte de la Dirección en las responsabilidades que le han sido asignadas en materia de prevención, mitigación, manejo y atención de las emergencias y rehabilitación de las zonas expuestas a riesgos o desastres. Indique en cada caso las fuentes de financiación para la realización de éstas actividades. La información debe ser suministrada para el período 1998-2006.
28. Registre el Sistema que tiene implementado la Dirección para suministrar a la comunidad en general y a las demás entidades información acerca de:

- Estrategias, planes y actividades (talleres, seminarios, capacitaciones audiencias, foros) para la prevención y atención de desastres.
- Información sobre estudios, análisis y evaluaciones de riesgo, amenazas y en general de la gestión para la prevención y atención de desastres
- Áreas y zonas donde se presenta alto nivel de riesgo de desastres.

Anexe los documentos generados y demás soportes correspondientes. Registre los resultados alcanzados y los recursos invertidos. La información debe ser reportada para el período 1998-2006.

Anexo No. 07: Relación de personas entrevistadas para el caso de Colombia

Institución	Profesional	Cargo
Departamento Nacional de Planeación (DNP), Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental	Sr. Alexander Martinez	Asesor Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental para el Grupo de Gestión del Riesgo
Contraloría General de la República (CGR), Contraloría Delegada para el Medio Ambiente	Juan Jose Arango	Director de la Dirección de Estudios Sectoriales
Contraloría General de la República Contraloría (CGR), Delegada para el Medio Ambiente	Olga del Pilar Andrade Medina	Profesional de la Dirección de Estudios Sectoriales, responsable del Informe Anual
Contraloría General de la República Contraloría (CGR), Delegada para el Medio Ambiente	Jhon Eduard Rojas	Profesional de la Dirección de Estudios Sectoriales, responsable del Informe Anual
Ministerio del Ambiente	Alvaro Cárdenas Carlos Alvarado	Profesionales en el área de capacitación
Ministerio del Medio Ambiente	Lucy Amparo Niño	Encargada del área de seguimiento al crédito