

“Hacia un Nuevo Marco de Gobernanza y Políticas Públicas en la Gestión del Riesgo de Desastres”

Gabriela Hoberman, Ph.D.
Assistant Director, Disaster Risk Reduction Program
Extreme Events Institute
Florida International University
27 de Octubre, 2015



Impacto de los Desastres Naturales

En Latinoamérica y el Caribe, el impacto de los desastres naturales desde 2005 a 2012:

240.000 muertes



57 millones de personas afectadas

Fuente: Disaster Risk Reduction: What does UNDP do in Disaster Risk Reduction in Latin America and the Caribbean? , UNDP, 2014,

Una Necesidad Cada Vez Más Urgente: la Reducción de Riesgo de Desastres (RRD)

El Secretariado Internacional para la Reducción de Riesgo de las Naciones Unidas (ISDR 2009) define a la RRD:

*“El concepto y la práctica de reducir los riesgos de desastre a través de esfuerzos **sistemáticos** para **analizar y manejar** factores causales de los desastres, incluyendo desde la reducción de la **exposición** a las amenazas, la disminución de la **vulnerabilidad** de las personas y de las propiedades, un manejo sabio de la tierra y el **ambiente**, y una mayor **preparación** para los eventos adversos”*

Nuestra (Olson, Sarmiento, Hoberman 2011) Definición de RRD enfocada en la Vulnerabilidad

*“la [RRD] es una serie de acciones **coherentes y sistemáticas** diseñadas a **reducir las vulnerabilidades físicas, económicas, sociales, y ambientales** de una determinada comunidad o parte de una comunidad, a sus amenazas más relevantes. Más específicamente, para una comunidad dada o parte de una comunidad, **la RRD constituye las acciones diseñadas a reducir la probabilidad que esas pérdidas de los eventos de amenaza más probable, puedan exceder los recursos requeridos para lograr lidiar efectivamente a nivel local**”.*

Una Pregunta Esencial

“Si la RRD es tan efectiva en relación a los costos, si tiene tanto sentido, entonces por qué hay tan poco de ella?” (Andrew Maskrey, 2011)

- enfoque de política económica
- análisis de políticas, programas y acciones en RRD
- considerar zonas de silencio, falta de atención, acciones simbólicas, e inacción total(Olson, 2013).

Donde Está la Desconexión?

*La gestión de riesgos en general, y la reducción de riesgos en particular, requieren de acciones **concretas, planificadas, y que en ocasiones, resultan costosas.***

Vs.

*Los **resultados** de la gestión de riesgos no son generalmente visibles en un corto plazo, lo cual dificulta un activo compromiso político para llevar a adelante una efectiva gestión del riesgo que sea sostenible en el tiempo.*



Mexico



Honduras



Nicaragua



Chile



Ecuador

1 www.informador.com.mx; 2: www.ultimahora.hn; 3: www.lahora.com.ec; 4: www.nuevaya.com.ni; 5: www.emol.com

Retos Urgentes

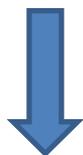
- ✓ Gobernabilidad deficiente
 - ✓ Creciente urbanización
- ✓ Variabilidad y el cambio climático
 - ✓ Aumento de la pobreza rural
 - ✓ Inadecuado uso del suelo
 - ✓ Asentamientos informales
 - ✓ Deterioro ambiental
- ✓ Desigualdad y la marginalidad

El Concepto de Gobernanza

- La gobernanza implica ejercer la autoridad en materia económica, política y administrativa, en todos los niveles (PNUD).
- Incluye las actividades de organismos de gobierno, no-gubernamentales, y del sector privado.
- La gobernanza supone el uso de mecanismos, procesos, e instituciones que la sociedad y los grupos utilizan para articular intereses, ejercer sus derechos, y cumplir con sus obligaciones.

El Concepto de Gobernanza aplicado a la Gestión del Riesgo

El PNUD distingue tres ámbitos en los cuales operan los procesos de gobernabilidad



Político: en el proceso de toma de decisiones y normas, como también en la formulación de políticas públicas en temas de reducción de riesgo de desastres

Económico: a través de la adopción de decisiones que afectan la vida económica

Administrativo: a través de la implementación de políticas. Requiere una buena coordinación entre los niveles de toma de decisiones centrales y locales.

Definición de Gobernanza

“...la gobernanza es el proceso en el que los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como el instrumento para llevar a cabo su tarea...” (Rosas-Ferrusca et al., 2012)

- La gobernanza no funciona en ejes centralistas/verticalistas.
- Necesidad de actuar en red.
- Las regiones/ciudades se convierten en espacios vitales para gobernar – Enfasis en territorialidad
- La gobernanza en GR implica que la RRD se convierte en una prioridad política
- Nuevas formas participativas de largo plazo para políticas de desarrollo

Factores en la Construcción de Capacidades ¹²

La construcción de procesos de gobernabilidad en el área de reducción de riesgo de desastres implica:

- ✓ La vigencia de códigos de construcción
- ✓ Mecanismos para su cumplimiento
- ✓ La planificación del uso de la tierra
- ✓ El monitoreo de riesgos ambientales y la vulnerabilidad humana

Gobernanza - Actores

- El concepto de gobernabilidad sostiene como uno de sus principios fundamentales, la necesidad que exista un amplio reparto en el proceso de toma de decisiones entre los diferentes actores.
- El Estado, se convierte entonces, no en el principal actor que define políticas de desarrollo (incluida la GRD), sino en un facilitador del proceso.
- Es importante destacar, el rol del sector privado en este proceso, y la responsabilidad que acarrearán sus acciones dentro del marco de un desarrollo sostenible.

Actores- Desafíos

Cuáles son los problemas que enfrentan los actores en la gestión de riesgos?

- Las organizaciones funcionan de manera vertical
- Resulta difícil transversalizar el tema de GR y RRD
- No existen incentivos para poder cooperar entre las agencias del Estado, ONG y Sector Privado
- El rol y la responsabilidad de la autoridad convocante muchas veces no se encuentra definido

El Rol de la Sociedad Civil

- El impacto de la sociedad civil en los procesos de gobernabilidad ha demostrado que es un actor determinante, tanto en el ámbito nacional como internacional.
- Su rol no se limita solo a la formulación de políticas frente a riesgos existentes, sino también a la promoción de procesos participativos, rendición de cuentas, y sentimientos de arraigo en comunidades afectadas.
- Ya no existen dudas que la gestión local del riesgo de desastre es el eslabón fundamental para el desarrollo de una estrategia nacional que busque reducir los riesgos (tejido social, redes, gestión municipal).

Instrumentos de la Gobernanza

- Planificación y asignación de presupuesto de los procesos de desarrollo, incluyendo la RRD
- Análisis costo-beneficio de la RRD en inversión pública
- Trabajar por una buena calidad de las instituciones públicas
- Mejorar niveles de participación de actores privados, y sociedad civil organizada
- Asegurar un alto cumplimiento de normas que impactan en la RRD, como las de uso del suelo.

Gestión de Riesgos y Desarrollo

- Los procesos de desarrollo están compuestos por factores inherentes de riesgo
- Es preciso identificarlos y gestionarlos dentro de estos procesos
- La GR se transforma en una política pública transversal necesaria para cualquier proceso y modelo de desarrollo (Plan Nacional para la GR, 2010-2015)
- La transversalidad abarca a todos los actores del desarrollo

Gestión de Riesgos y Desarrollo (cont.)

- Todavía la gestión de riesgos tiene una conexión débil con los procesos de desarrollo (falta de autoridad política, acuerdos de gobernanza y competencias técnicas).
- Políticas/planes de desarrollo que generan/acumulan riesgos continúan con el beneplácito de diversos sectores.
- Se requieren altos niveles de capital político para una integración efectiva.

A qué se parece la realidad?

- El interés en GR es transitorio.
- Ante amenazas/eventos de gran escala que afectan el desarrollo → Alto apoyo político y asignación de recursos
- Entre desastres → Hay un relegamiento a las márgenes de las áreas políticas y económicas del gobierno, dejados de lado por otras prioridades

Como Integrar las Políticas de Desarrollo y la GRD

- Si bien los gobiernos reconocen la necesidad de actuar tras un evento de desastre, todavía existe un compromiso político limitado – especialmente en LAC-, para diseñar e implementar medidas anticipatorias.
- El desafío que todavía persiste es el de incluir las políticas de reducción de desastres como parte de las políticas nacionales de desarrollo.
- Cabe destacar en este marco, que resulta imperativo determinar los niveles de “riesgo aceptable”.
- La inclusión de medidas destinadas a reducir la vulnerabilidad y el riesgo, y el compromiso político para intervenir, van a depender también, de la información adecuada e instrumentos apropiados.

Avances en la Gobernanza del Riesgo

- ✓ Más de 100 países cuentan con acuerdos institucionales de gestión de riesgos a nivel nacional
- ✓ Más de 120 países tienen o han comenzado procesos legales o reformas políticas en temas de GR
- ✓ Más de 190 países han establecido puntos focales de reducción de riesgo de desastres
- ✓ 85 países han creado plataformas nacionales de múltiples grupos de interés

Obstáculos a los Procesos de Gobernabilidad²²

- Falta de transparencia
- Corrupción
- Mecanismos ineficientes de coordinación entre agencias locales y nacionales
- Falta de información
- Centralización en el proceso de toma de decisiones

Desafíos a la Gobernabilidad

Bajos niveles de coordinación inter-agencia

Corrupción

Prácticas deficientes de descentralización

Falta de transparencia

Falta de empoderamiento de gobiernos locales

Redes limitadas de información



Fuente: www.bourse.lesechos.fr

Principales Desafíos

- Cómo armonizar eficiencia con equidad
- La urgencia en el proceso de toma de decisiones
- La falta de planificación
- Necesidad de incluir a las comunidades en el proceso de toma de decisiones
- Presupuestos limitados para la GRD y la RRD

Gobernanza del Riesgo (GAR)

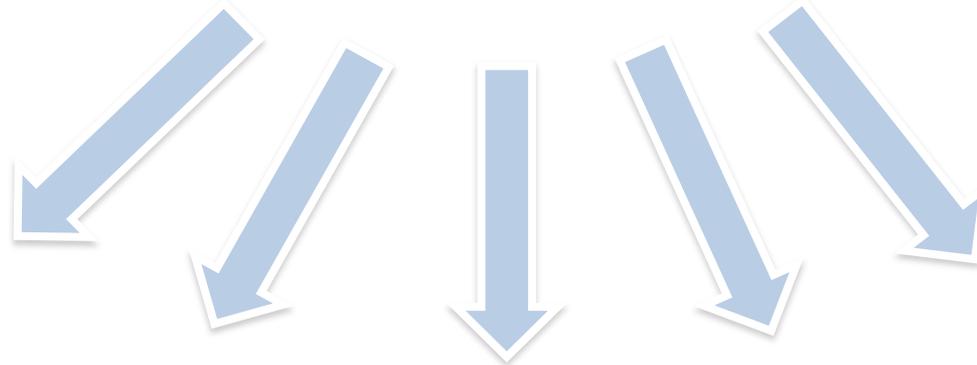
- Aumentos sostenidos en riesgo y exposición
- Análisis deficiente entre los costos y las políticas de desarrollo
- Las capacidades actuales de gobernanza del riesgo no están alcanzando sus objetivos



Necesidad de un nuevo paradigma de gobernanza del riesgo para abordar los riesgos de desastre integralmente dentro de los procesos de desarrollo

Gobernanza del Riesgo

Paradigma



Incluir mecanismos e instrumentos de desarrollo a fin de reducir el riesgo y fortalecer la resiliencia

Abordar los factores subyacentes del riesgo

Los incentivos para la GRD deben orientarse a las necesidades de las partes interesadas

Estos esfuerzos se fortalecen con un compromiso político y una coherencia normativa

Resulta imperativo que el proceso de rendición de cuentas de las autoridades públicas y del sector privado se de en todos los niveles

Resultados Esperados del Marco de Sendai

- Fuerte compromiso e involucramiento en el liderazgo político en cada país, en todos los niveles de la implementación
- Mecanismos de seguimiento a este marco
- Creación del ambiente favorable y conducente necesario para dicho marco

Prioridades de Acción

- **Comprender** el riesgo de desastres;
- **Fortalecer** la gobernanza del riesgo para manejar el riesgo de desastres;
- **Invertir** en la reducción de riesgo de desastres para la resiliencia;
- **Mejorar** la preparación de desastres para una respuesta efectiva, y para “Volver y Construir Mejor” en la recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

Políticas Públicas y RRD

Cómo incorporar la reducción de riesgo de desastres en políticas públicas? (UNDP)

- Revisión de políticas públicas en reducción de riesgo de desastres, incluyendo marcos normativos y leyes.
- Implementación de mecanismos que incentiven la legislación y políticas en reducción de riesgo de desastres
- Preparación de planes locales y nacionales para incorporar la reducción de riesgo de desastres en los procesos de desarrollo.

Políticas Públicas y RRD

- El riesgo implica una responsabilidad y las políticas públicas de la GR deben incluir el tema de responsabilidad del riesgo.
- Construir capacidades relativas a la GR, transversalizar el tema en las agencias relevantes
- Integrar la GR en instrumentos ya existentes, por ejemplo, planes e instrumentos de desarrollo, códigos de construcción, planes de ordenamiento territorial, etc.

A Qué Aspiramos?

- **Compromiso político**
- **Coherencia normativa**
- **Rendición de cuenta por parte de autoridades**



Fuente: www.cv.uoc.edu

- **Trabajo en conjunto de todos los sectores**

- **Transparencia pública y privada**
- **Incentivos alineados con necesidades**
- **Mecanismos de integración entre políticas de desarrollo y la gestión de riesgos**

Reformar la Gobernanza del Riesgo

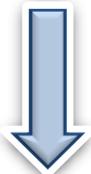
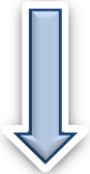
- Es indispensable que los instrumentos y mecanismos de desarrollo necesarios para una GRD efectiva se vean respaldados por acuerdos de gobernanza del riesgo.
- Se debe ubicar la responsabilidad de la GRD en el centro del poder.
- La acción local requiere capacidad humana, recursos financieros y autoridad política (opciones de centralización, enfoque “por niveles”, utilizar instituciones académicas y ONGs para dar apoyo a gobiernos centrales débiles).

Reformar la Gobernanza del Riesgo

- El **acceso a la información** sobre el riesgo de desastres (especialmente, para las personas más vulnerables) es el primer paso en la reducción de las pérdidas de desastres.
- Las **alianzas** entre comunidades, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos hacen posible los esfuerzos de GRD.

Elementos Claves para una GRD Efectiva

Construir Capacidades Relativas a la Gobernanza del Riesgo



Demostrar voluntad política:

que la responsabilidad política por la GRD y la adaptación al cambio climático esté en un ministerio con autoridad política sobre la planificación y la inversión nacional para el desarrollo

Compartir el poder:

desarrollar funciones jerárquicas descentralizadas, utilizar el principio de subsidiaridad y niveles adecuados de delegación

Fomentar las asociaciones:

adoptar una nueva cultura de administración pública que apoye las iniciativas locales y se base en alianzas entre el gobierno y la sociedad civil

Rendición de cuentas:

garantizarla a nivel social mediante un mejor acceso a la información pública y mayor transparencia. Aplicación en la elaboración de presupuestos basada en rendimiento y recompensas

Resultados de la GAR 2015

- La GAR 2015 identifica por lo menos 4 áreas donde los avances en la gobernanza del riesgo han sido limitados:
 - **Divorcio entre el discurso y la práctica de la gestión prospectiva del riesgo** (este divorcio se manifiesta en la desconexión entre la teoría, los arreglos formales y la práctica de gestión de riesgos)
 - **Descentralización desigual** (si bien hay consenso en el rol clave de los gobiernos locales, los esfuerzos para fortalecer capacidades se dan solo en pocos países)
 - **Débil capacidad regulatoria** (países de mediano-bajos ingresos carecen de la calidad regulatoria de normas y estándares para una aplicación efectiva).
 - **Prácticas de corrupción** (contribuyen directamente al aumento de vulnerabilidad y exposición de bienes y personas)

Resultados de la GAR 2015 (cont.)

- Mas aún, muchos de los compromisos en regulaciones o políticas no han sido trasladados a una priorización o inversión en la temática.
- Foco sigue en gestión de riesgos correctiva en lugar de abordar factores subyacentes del riesgo.
- La prioridad asignada a la gestión prospectiva es generalmente débil.

**POLITICA NACIONAL DE
GESTION DE RIESGOS – COSTA RICA**
*Comisión Nacional de Prevención de
Riesgos y Atención de Emergencias
(CNE)*

Caso Costa Rica - Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030

- Marco normativo (ley 8488, SNGR, Política de GR), orientación estratégica a partir de la Política Nacional de GR y el Plan Nacional de GR.
- La ley 8488 define al SNGR como el modelo de organización que permite integración y coordinación de actores relevantes, tanto a nivel central como órganos descentralizados y ámbitos regional y local.
- En general, hay una auto-evaluación positiva de percepción de avance medio en compromisos en GR (Plan Nac. GR)
- Buena descripción de los actores intervinientes, marcos regulatorios y objetivos generales
- Apropiada descripción de competencias, órganos regentes, y coordinación inter-agencial

Caso Costa Rica (cont.)

- Los mecanismos de implementación de la política nacional de gestión del riesgo requieren mayor claridad.
- Se menciona el principio de subsidiariedad y la desconcentración del riesgo sin embargo no resultan suficiente para comprender procesos de descentralización que así lo permitan.
- Políticas de incentivos alineados con necesidades (sector privado) para la reducción de riesgo de desastres.
- Conexión entre los planes de desarrollo y la gestión de riesgos (temática de asentamientos informales, vigencia y cumplimiento de códigos de construcción, manejo y uso de la tierra, etc)

Caso Costa Rica (cont.)

- Importante señalar los resultados del estudio del BID y de IDEA, donde indican las grandes diferencias en los avances en GR a nivel local
- Es de relevancia los procesos de consulta realizados y la inclusión de 40 comunidades
- Resultados asimétricos en las municipalidades del país, impactando en en las capacidades de los gobiernos locales.
- Resulta relevante observar los avances en la implementación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040.

Caso Costa Rica (cont.)

- Incluir estudio de caso donde pueda observarse una implementación efectiva de la PNGR.
- Fortalecer procesos de descentralización, con presupuestos apropiados para ejecutar y gestionar sin depender del gobierno central.
- Rol proactivo del estado en involucrar al sector privado (por ejemplo, desarrolladores inmobiliarios) en principios de reducción de riesgos (mapas de amenazas y vulnerabilidades, condiciones de suelo) y fiscalizar los procesos de responsabilidad y rendición de cuentas correspondientes.

Conclusiones

- La gobernanza debe ser sistémica, es decir, debe promoverse como un sistema global, que sirva de soporte a las interacciones apropiadas entre todos los actores y recursos disponibles en un país, región, municipio o comunidad.
- Se basa en coordinación entre gobiernos nacionales, gobiernos locales, sociedad civil y el sector privado.
- La descentralización fortalece la gobernanza a nivel urbano.
- La RRD a nivel local depende de la buena gobernanza local, sobre todo en la toma de decisiones, formulación de la política, y ejecución en relación con la planificación del uso del suelo, los controles reglamentarios, la zonificación y normas de construcción.
- Estas cualidades, unidas al empoderamiento de las comunidades fortalecen la rendición de cuentas de gobiernos locales/nacionales, la participación política, y la transparencia.



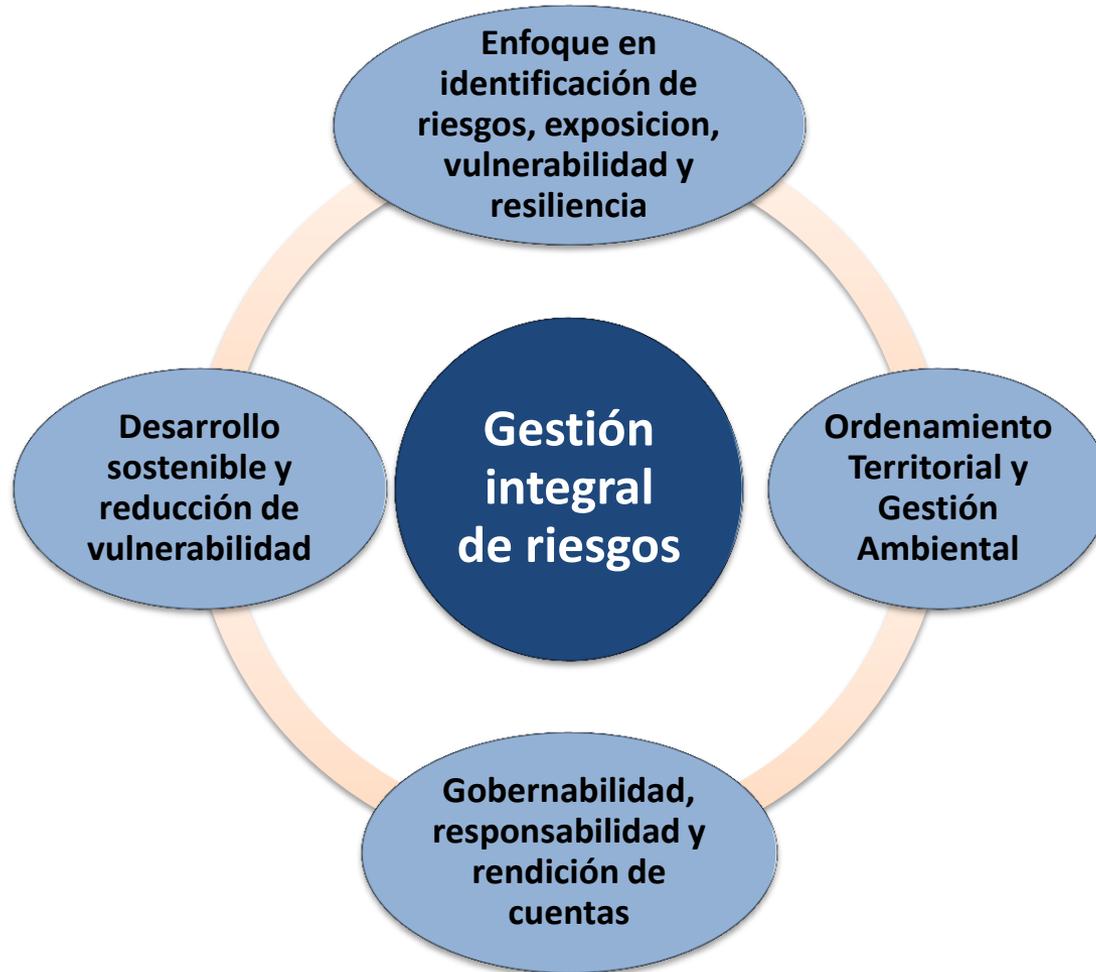
PORTAFOLIO DE CURSOS EN LINEA



Extreme Events
Institute

FLORIDA INTERNATIONAL UNIVERSITY

Reducción del Riesgos de Desastre: Enfoque Holístico del Riesgo



Portafolio de Cursos

- 1- Política y Economía en la Reducción de Riesgos de Desastre
- 2- Análisis Costo-Beneficio en la Reducción de Riesgos de Desastre
- 3- Medios de Subsistencia y RRD
- 4- Sistemas de Información Geográfica (GIS)/Sensores Remotos
- 5/6- Gestión de Riesgos y Manejo de Emergencias en Salud Pública I & II
- Cursos en desarrollo: Gobernanza y OT y Manejo del Uso del Suelo y RRD

Modalidad: en línea, asincrónicos, donde los participantes deben manejar su tiempo para las fechas de entrega designadas.

1- Curso de Política y Economía en la RRD

- Enfoque multidisciplinario
- Ofrecido totalmente en línea, en Inglés y Español
- Curso integral utilizando diferentes técnicas de evaluación, incluyendo foros, evaluaciones, y trabajos de investigación.
- Casos de estudio (Nueva Orleans, Haití, Chile, y Nueva Zelanda)
- Aplicación de técnica de “counterfactual” a los casos de estudio
- Desastres & Desarrollo
- Economía y la Reducción de Riesgos de Desastres

Temas transversales

- Impactos socio-económicos de los desastres (Haiti, Chile, America Central, Djibouti)
- Reducción de Riesgos de Desastre & Resiliencia
- Ordenamiento Territorial & Gestión Ambiental
- Medios de comunicación y RRD
- Gestión ambiental en la RRD

2- Análisis Costo-Beneficio en la Reducción de Riesgos de Desastre

- Principios básicos de RRD y CBA y en cómo éstos pueden integrarse para evaluar vulnerabilidad, valoración de riesgos e inversiones proactivas para comunidades y países.
- El curso se dicta en línea.
- Mejorar las posibilidades que los impactos de amenazas (terremotos, tsunamis, huracanes, deslizamientos) sean menos peligrosos, disruptivos y debilitantes.

Análisis Costo-Beneficio en la Reducción de Riesgos de Desastre

- El Curso de CBA tiene tres objetivos:
 - 1) **Describir los tipos de amenazas** que pueden causar desastres y los factores que aumentan o disminuyen el riesgo que dichas amenazas desencadenen en un desastre.
 - 2) **Proveer las bases y las herramientas prácticas** requeridas para producir e interpretar un análisis básico de costo-beneficio.
 - 3) **Aplicar las herramientas adquiridas para apoyar políticas** y tomadores de decisiones particularmente en el contexto de la reducción de riesgos de desastre y el planeamiento de desarrollo.

3- Medios de Subsistencia

- Curso a distancia que relaciona medios de subsistencia con RRD
- Comunidades vulnerables expuestas a amenazas puedan beneficiarse con estrategias e intervenciones apropiadas, utilizando métodos estándares para reducir su susceptibilidad e incrementar su resiliencia.
- El énfasis se encuentra en el contexto de Latinoamérica y el Caribe, aunque toma en cuenta lecciones aprendidas de otras regiones.

Medios de Subsistencia

- Temas:
 - Conceptos de medios de subsistencia y técnicas de evaluación – Teoría del Cambio
 - Afectación de medios de subsistencia por desastres
 - Opciones de intervención para reducir el riesgo en los medios de subsistencia, mitigar la pérdida de activos y sobrellevar las pérdidas definitivas.

4- GIS/Sensores Remotos

- Curso en línea sobre modelación para la evaluación de riesgo de desastre. El curso consta de cuatro módulos:
 - 1) *Modelos de Elevación Digital* en un Sistema de Información Geográfico;
 - 2) *Delineación de Cuencas Hidrográficas* utilizando Sistemas de Información Geográficos;
 - 3) *Estimados de Precipitación espacio-temporal* generados a partir de datos de percepción remota ; y
 - 4) *Clasificación de cobertura/usos del suelo* utilizando percepción remota.

GIS/Sensores Remotos

- El propósito de estos módulos es el de establecer rutinas de procesamiento de datos a fin de aplicarla en la modelación del riesgo de desastre, incluyendo la plataforma CAPRA (Comprehensive Approach for Probabilistic Risk Assessment).
- Los módulos del curso son distribuidos y asequibles a través de un portal en línea.
- Los módulos se toman de manera consecutiva y se completan en un lapso de tres meses.

5- Gestión de Riesgos y Manejo de Emergencias en Salud Pública I

- Promueve estrategias de gestión que permitan un enfoque ordenado, estructurado, eficaz y flexible para la preparación y respuesta ante emergencias en salud pública.
- Contempla los estándares internacionales promovidos por la OPS/OMS y con los requisitos mínimos de respuestas propuestas por FEMA.

Gestión de Riesgos y Manejo de Emergencias en Salud Pública I

- Temas:
 - Areas y componentes de la gestión de riesgos y manejo de emergencias
 - **Caracterización de amenazas** y evaluación de vulnerabilidad
 - **Grupos de interés** en la gestión de riesgos y manejo de emergencias
 - **Evaluación de riesgos** en una comunidad expuesta a desastres
 - Sistema de **comando de incidentes** y aplicaciones
 - **Plan de manejo de logistica**, equipos y suministro de emergencias

6- Gestión de Riesgos y Manejo de Emergencias en Salud Pública II

- Temas:
 - **Aspectos psicosociales** en emergencias y desastres
 - **Comunicación** de riesgos de desastre
 - Consideraciones para organizar una fuerza de tarea de respuesta
 - Plan de **contingencias** para epidemias
 - Plan de **epidemias** para ataques terroristas
 - Plan de **contingencia** para reuniones de asistencia masiva
 - **Marco internacional de asistencia humanitaria** liderado por ONU
 - Estrategia de RRD para un servicio de salud
 - Estudios de casos, ejercicios de simulación y simulacros

Gracias!

**Disaster Risk Reduction Program
Extreme Events Institute
Florida International University
E-mail: gheberma@fiu.edu**

