

INTRODUCCIÓN AL ÍNDICE DE GOBERNABILIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

El Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en gestión del riesgo de desastres (iGOPP) ha sido diseñado para evaluar la existencia formal, y por ende comprobable, de una serie de condiciones legales, institucionales y presupuestarias que se consideran fundamentales para que los procesos de la gestión del riesgo de desastres puedan ser implementados en un país determinado.

El iGOPP no reemplaza o sustituye otros indicadores relacionados con el tema, por el contrario complementa las diferentes metodologías existentes para la evaluación holística del riesgo y de la gestión del riesgo de desastres.

La utilidad práctica del iGOPP consiste en establecer los vacíos en el marco jurídico, institucional y presupuestal que pueden existir en un país determinado y ayuda a focalizar los esfuerzos del BID y del propio país en los aspectos relevantes de reforma de la gobernabilidad encaminados en mejorar las opciones de política pública de gestión del riesgo de desastres en los países de América Latina y El Caribe.

El iGOPP es un indicador compuesto o sintético que permite verificar si en un determinado país se dan las condiciones de gobernabilidad adecuadas para poder implementar una política pública para la gestión integral del riesgo de desastres. En ese sentido, permite cuantificar en qué medida las acciones, políticas y reformas del gobierno y sus instituciones son consecuentes con los objetivos, resultados y procesos de la gestión del riesgo de desastres.

El diseño del iGOPP se fundamenta en dos pilares conceptuales:

- el marco conceptual de la Gestión del Riesgo de Desastres y sus principales procesos
- el marco conceptual de la Gobernabilidad y las fases de política pública

La **Gestión del Riesgo de Desastres** (GRD) se refiere a todos los procesos para diseñar, aplicar y evaluar estrategias, políticas y medidas destinadas a mejorar la comprensión de los riesgos de desastre, fomentar la reducción y la transferencia de riesgos de desastre, y promover la mejora continua en las prácticas de preparación, respuesta y recuperación para los casos de desastre, con el objeto explícito de aumentar la seguridad humana, el bienestar, la calidad de vida, la resiliencia y el desarrollo sostenible. Incluye las gestiones prospectiva, correctiva y reactiva del riesgo. La GRD se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad y la seguridad territorial y los derechos e intereses colectivos, y por lo tanto está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro y con la gestión ambiental territorial sostenible en todos los niveles de gobierno.

En el marco conceptual del iGOPP la GRD se aborda como el conjunto de procesos orientados a adoptar e implementar políticas, estrategias y prácticas para reducir los riesgos y sus potenciales efectos, y se analiza en base a 6 componentes que son necesarios para su implementación efectiva. La selección de estos componentes se basa en la experiencia de los procesos de reforma política desarrollados por el Banco:

1. Marco general de la GRD (MG): Se refiere a la existencia de una base normativa adecuada para la organización y coordinación de la GRD en cada país, la cual incluye tanto la normativa específica en GRD como la normas habilitadoras territoriales y sectoriales que garanticen su viabilidad. Así mismo la disponibilidad de recursos para la implementación de los procesos de la GRD, y el establecimiento de mecanismos adecuados de monitoreo, evaluación y seguimiento de dichos procesos.

2. Identificación y conocimiento del riesgo (IR): Es el proceso de la GRD enfocado en el conocimiento sobre orígenes, causas, alcance, frecuencia y posible evolución, entre otros aspectos, de los fenómenos potencialmente peligrosos, así como la ubicación, causas, evolución y capacidad de resistencia y de recuperación de elementos socioeconómicos expuestos. Este proceso incluye el análisis anticipado de las consecuencias y admite tanto interpretaciones objetivas y científicas como de percepción social e individual. En el marco conceptual del iGOPP hace referencia a la existencia de un marco normativo, institucional y presupuestal que permita el desarrollo continuo del análisis de riesgos, herramienta que permite la identificación y evaluación de los probables daños y pérdidas ocasionadas por eventos naturales.

3. Reducción del riesgo (RR): Proceso de la GRD enfocado en minimizar vulnerabilidades y riesgos en una sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación) el impacto adverso de amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible. Este proceso comprende las intervenciones prospectiva y correctiva del riesgo de desastres, y para su implementación adecuada requiere contar con una buena base de información sobre las condiciones de riesgo. En el marco conceptual del iGOPP hace referencia a la existencia de un marco normativo, institucional y presupuestal que permita la intervención oportuna y adecuada de las causas que generan las condiciones de vulnerabilidad actual.

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

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

6. Protección financiera (PF): Es el proceso de la GRD que busca la combinación óptima de mecanismos o instrumentos financieros de retención y transferencia del riesgo para poder acceder de manera ex post a recursos económicos oportunos, lo cual mejora la capacidad de respuesta ante la ocurrencia de desastres (eventos menores y recurrentes y grandes desastres de baja recurrencia) y protege el balance fiscal del Estado. En el marco conceptual del iGOPP hace referencia a la existencia de un marco normativo, institucional y presupuestal que permita el diseño e implementación de una estructura adecuada retención y transferencia del riesgo de desastres.

La **Gobernabilidad** se refiere a la capacidad de gobierno de un problema público. Esta capacidad se manifiesta en la gestión continuada y estable por parte del conjunto de los gobiernos y administraciones pero también de los actores sectoriales y privados de un país. En la medida que se incrementa la capacidad de gobierno del problema debería observarse una mayor efectividad de las decisiones adoptadas y de las políticas implementadas con el resultado de evitar un mayor número de consecuencias negativas en el caso de los desastres.

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

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

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

B. Implementación de la política

El iGOPP analiza las evidencias de implementación a través de la existencia de la disponibilidad de recursos asignados a los actores responsables de implementar la política de GRD, en sus distintos componentes y niveles de gobierno.

C. Evaluación de la política

El iGOPP analiza la evaluación de la política pública desde la perspectiva de la existencia de mecanismos de control y rendición de cuentas, por un parte, y de información y participación ciudadana, por otra parte.

Ambas dimensiones (GRD y Gobernabilidad/Política Pública) se evidencian en la estructura matricial del iGOPP, definida por 5 columnas que analizan las fases de la política pública, y 6 filas que analizan los componentes de los procesos de reforma de política pública en GRD. Esta estructura matricial se expresa en 30 celdas, que integran un número variable de indicadores binarios.

El puntaje del índice va de 0 a 100 y se establece el siguiente sistema de clasificación:

- Nivel Pobre: 0 a 24 puntos
- Nivel Insatisfactorio: 25 a 49 puntos
- Nivel Incipiente: 50 a 74 puntos
- Nivel Apreciable: 75 a 99 puntos
- Nivel Satisfactorio: 100 puntos

Clasificación y codificación del iGOPP

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