

Propuesta de un modelo para el análisis comparado de la implementación de las políticas nacionales de gestión de riesgos, de los países centroamericanos

Willian Ernesto Marroquín*

Resumen

En este artículo, se realiza un análisis comparado de las políticas nacionales de gestión de riesgos (PNGR) de los países centroamericanos. Para ello, se identifican los factores que contribuyen a reducir la brecha o déficit de implementación de una política pública a través de un modelo conceptual de cinco elementos constitutivos: leyes y reglamentos, objetivos, grupos objetivo, instrumentos de intervención pública y burocracia. A partir de este modelo, se construyen tres índices (implementación, cambio social y estructuración) que se utilizan para el estudio comparado de las políticas. Como datos de entrada al modelo, se utiliza el conjunto de actos formales de cada país (leyes, decretos, reglamentos, textos marcos u orientadores, entre otros) que surgen del proceso de formación y diseño de una política pública. Finalmente, se presenta un método para hacer ajustes a una política pública que permita lograr una implementación más cercana a la planificada.

Palabras clave:

política pública, implementación, gestión de riesgos, ajustes de política, modelo, leyes.

* Coordinador de Tecnologías de Información y Comunicación, UCA

1. Introducción

En este artículo, se realiza un análisis comparado de las políticas nacionales de gestión de riesgos (PNGR) de los países centroamericanos. El análisis trata de identificar los factores que contribuyen a reducir la brecha o déficit de implementación de una política pública y, para ello, como primer paso, es necesario definir un marco analítico o modelo conceptual que sirva como referente común sobre el cual se pueda realizar un diagnóstico de la situación de cada una de las PNGR de los países de la región. A partir de este modelo se construyen tres índices (implementación, cambio social y estructuración) que se utilizan para el estudio comparado de las políticas. Como datos de entrada al modelo, se utilizan el conjunto de actos formales de cada país (leyes, decretos, reglamentos, textos marcos u orientadores, entre otros) que surgen como salidas del proceso de formación y diseño de una política pública y que expresan la decisión política de los diversos actores políticos sobre cómo abordar la solución de un problema considerado como público. En nuestro caso, este problema público o tópico sustantivo de estudio es la gestión de riesgos en cada uno de los países de la región.

Se entenderá como “gestión de riesgos” las actuaciones que tienen por finalidad alcanzar el objetivo político de reducir el riesgo de desastres (RRD)¹. Esta gestión se realiza de manera correctiva (abordando los riesgos existentes), prospectiva (evitando la construc-

ción de riesgos a través de una buena planificación), compensatoria (seguros y la transferencia de riesgos) y, por supuesto, a través de las medidas tradicionales de gestión de riesgo de desastres, como son la preparación, la respuesta a la emergencia y la recuperación. En general, la decisión política de los diferentes actores (gobiernos nacionales y locales, sector privado y sociedad civil en general) para reducir el riesgo de desastres se formaliza a través de acuerdos institucionales, marcos orientadores y legislativos (llamados actos formales de la política) los cuales incluyen, a su vez, mecanismos y procesos que fortalecen la gobernanza del riesgo (EIRD/ONU, 2011, p. 10).

1.1. La historia de desastres en Centroamérica y las políticas para reducir el riesgo de desastres

La historia de desastres de Centroamérica indica presumiblemente que esta zona se encuentra entre las más vulnerables del mundo. Por ejemplo, el registro de desastres de EM-DAT² (Centre for Research on the Epidemiology of Disaster, CRED) muestra que los diez desastres³ de mayor impacto —en número de muertos, número de personas afectadas y pérdidas económicas— para cada uno de los países de la región arroja un consolidado de: 136 276 muertos, 22 462 514 afectados y 19.55 billones de dólares en pérdidas económicas. Sin embargo, el impacto de los desastres en cada país tiene sus particularidades: Costa Rica y Panamá han tenido el

1. El *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* (CRED) define un desastre como “una situación o evento que sobrepasa la capacidad local, que necesita de asistencia externa nacional o internacional; un evento que no se puede predecir, ocurre de manera súbita y causa gran daño, destrucción y sufrimiento humano”.§
2. Base de datos de desastres a nivel global desarrollada por Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) con apoyo de la Université Catholique de Louvain, Brussels, Belgium. Este centro, con apoyo de USAID/OFDA (Office of Foreign Disaster Assistance), mantiene la base de datos mundial de desastres EM-DAT (“Emergency Event Database”) con más de 19 500 registros en el 2011.
3. EM-DAT en el perfil de cada país únicamente muestra los diez desastres de mayor impacto en tres categorías: número de muertos, número de afectados y cantidad estimada de daños económicos. Para que un desastre se incluya en la base de datos, debe cumplir al menos uno de los siguientes criterios: 10 o más personas reportadas muertas, 100 o más personas reportadas como afectadas, declaración del estado de emergencia, y el país solicita ayuda internacional.

menor impacto; Guatemala ha tenido la mayor cantidad de muertos y afectados, seguido de Honduras y Nicaragua; mientras que El Salvador⁴ ha tenido la mayor cantidad de pérdidas económicas por desastres seguido de Honduras, Guatemala y Nicaragua.

De acuerdo a la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo a Desastres —PCGIR— (CEPREDENAC, 2010, pág. 5), los desastres en la región muestran una tendencia al aumento en los últimos años: “Entre 1998 y 2008, más tormentas azotaron la región, a menudo el doble de la media de los últimos cincuenta años [...]. Un ejemplo concreto de esta realidad lo sufrió Centroamérica en octubre de 1998, cuando el paso del huracán Mitch provocó la muerte de más de nueve mil personas y afectó directamente a más tres millones”. Así mismo, el documento *Estado de la región* (Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2011, pág. 364), en sus hallazgos referidos al cambio climático, señala que:

- Centroamérica es señalada como el “punto caliente” más vulnerable al cambio climático entre las regiones tropicales del mundo.
- Diversos estudios identifican a Centroamérica entre las regiones del mundo con mayores problemas de seguridad alimentaria ante el cambio climático.

Frente a esta realidad, los países centroamericanos han reconocido la relación entre desastres y desarrollo; es decir, que la ocurrencia de desastres frena y limita las posibilidades de desarrollo de la región y, a su vez, que un mal desarrollo aumenta las vulnerabilidades y, por ende, el riesgo a desastres. El reconocimiento de este problema colectivo por parte de los países de la región los ha impulsado a concretar decisiones políticas

en gestión de riesgos en dos direcciones: 1) La adopción de instrumentos y mecanismos internacionales y regionales para reducir el riesgo de desastres y; 2) El fortalecimiento de las instituciones nacionales responsables de la gestión de riesgos.

El presente estudio se enmarca dentro del análisis de las Políticas Nacionales de Gestión de Riesgos (PNGR) de cada uno de los países de Centroamérica, las cuales tienen como marcos regional a la PCGIR y como internacional al *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. En enero de 2005, las Naciones Unidas organizaron la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (realizada Kobe, Hyogo, Japón). En dicha conferencia, se reconoce que las pérdidas (tanto en víctimas⁵ como económicas) que ocasionan los desastres van en aumento y, por lo tanto, ponen en peligro los avances logrados en el desarrollo por parte de los países. Así mismo, se reconoce que el riesgo de desastres surge de la interacción entre las amenazas, los factores de vulnerabilidad (físicos, sociales, económicos, culturales, ambientales y otros) y la exposición física. En tal sentido, como acuerdos de la Conferencia se estableció el *Marco de Acción de Hyogo (MAH) para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, que señala la existencia de deficiencias y retos particulares —para todos los países— en cinco ámbitos o componentes: gobernanza, esto es, marcos institucionales, jurídicos y normativos; identificación, evaluación y vigilancia de los riesgos y alerta temprana; gestión de los conocimientos y educación; reducción de los factores de riesgo subyacentes; y preparación para una respuesta eficaz y una recuperación efectiva.

Dado que el interés de este estudio está en analizar las políticas nacionales de gestión

4. Los diez desastres de mayor impacto en El Salvador han dejado alrededor de US\$6.5 billones en pérdidas económicas.
5. “Víctimas” incluye número de muertos y afectados por un desastre.

de riesgos de los países de la región, aquí se discute con mayor detalle lo relacionado con la gobernanza: marcos institucionales, jurídicos y normativos que menciona el MAH. Al respecto, dentro de las prioridades de acción (Naciones Unidas, 2005, pág. 12) de este componente se reconoce que:

Los países que elaboran marcos normativos, legislativos e institucionales para la reducción de los riesgos de desastre y que pueden elaborar indicadores específicos y mensurables para observar el progreso tienen más capacidad para controlar los riesgos y concitar el consenso de todos los sectores de la sociedad para participar en las medidas de reducción de los riesgos y ponerlas en práctica.

En términos generales, el MAH es un conjunto amplio de acciones que deben poner en marcha cada uno de los países para fortalecer su gobernanza del riesgo. La EIRD/ONU publica cada dos años el informe GAR (Global Assessment Report), el cual mide el progreso de las acciones del MAH en cada una de los países. El último reporte realizado es el *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres: revelar el riesgo, replantear el desarrollo (GAR 2011)* y muestra avances en los cinco componentes del MAH para todos los países del mundo.

Ahora bien, las PNGR de cada uno de los países se encuentran normadas en un conjunto de *actos formales* que se presentan en la tabla 1.2 y que constituyen los datos de entrada al modelo de evaluación de la brecha de implementación propuesto en este estudio.

Tabla 1.2. Actos formales de las políticas nacionales de gestión de riesgos de los países centroamericanos

País	Actos formales de la PNGR
Nicaragua	Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de la República de Nicaragua (PNGIR-NIC) (borrador) Ley creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPPRED), sus Reglamentos y Normas Complementarias. Ley 337. Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015. Plan nacional de respuesta del SINAPPRED, componente del Proyecto “Reducción de la Vulnerabilidad ante Desastres en Nicaragua”, financiado mediante crédito AIF/3487- NI con el Banco Mundial.
Guatemala	Política nacional para la reducción de riesgo a los desastres en Guatemala. Aprobada en acta 03-2011 según acuerdo 06-2011. Acuerdo número 06-2011. SE-CONRED. Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. Decreto número 106-96. Organismo legislativo, Congreso de la República de Guatemala. Plan nacional de respuesta (PNR). CONRED
El Salvador	Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo a Desastres (PNGIRD). Borrador de marzo de 2011. Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. Decreto legislativo número 777, publicada el 31 de agosto de 2005. Reglamento de Funcionamiento de las Comisiones del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. Decreto presidencial número 20. Plan de reducción de la vulnerabilidad y fortalecimiento de las capacidades del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres 2011-2015.
Costa Rica	Plan nacional para la gestión del riesgo 2010-2015. Ley nacional de emergencias y prevención del riesgo. Decreto legislativo número 8488. Publicado el 11 de enero de 2006. Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. Decreto número 34361-MP.

País	Actos formales de la PNGR
Panamá	DECRETO EJECUTIVO N.º 177, de 30 de abril de 2008. Se reglamenta la Ley de 11 de febrero de 2005. Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres, noviembre de 2010. Gaceta Oficial Digital. Año CVII Panamá, R. de Panamá, miércoles 12 de enero de 2011, N.º 26699-B.
Honduras	Ley del sistema nacional de gestión de riesgos (SINAGER). Decreto 151-2009. Tegucigalpa, M. D. C. 28 de agosto de 2009. Reglamento de la ley del sistema nacional de gestión de riesgos (SINAGER). Acuerdo legislativo número 032-2010. Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgos, Honduras. Borrador 2012. Ley de Contingencias. Decreto número 9-90 E.

Fuente: Elaboración propia.

1.2. Metodología de la investigación

La metodología de esta investigación es de tipo descriptiva basada en el análisis bibliográfico de tipo documental. Se parte de estudiar los marcos internacional y regional de gestión de riesgos, tales como el MAH (Naciones Unidas, 2005) y la PCGIR (CEPRENAC, 2010). Esta revisión se complementa con el análisis de las bases de datos de desastres (Centre for Research on the Epidemiology of Disaster CRED) y de evaluación de avances en Gestión de Riesgos (EIRD/ONU) de los países de la región centroamericana disponibles para consulta en línea, junto con las recomendaciones del informe GAR 2011 (EIRD/ONU, 2011). Todo esto contribuye a una mejor comprensión del tópico sustantivo o problema colectivo de la política que tiene que ver con la identificación de mecanismos que contribuyen a la reducción del riesgo de desastres (RRD) desde un enfoque integral de gestión de riesgos.

Luego de conocer el problema colectivo o tópico sustantivo —como lo llaman algunos autores— y los marcos orientadores para la gestión de riesgos, se procede al diseño del modelo conceptual. Para ello, se estudia la literatura especializada en políticas públicas, principalmente autores que tienen un enfoque de análisis de la implementación de tipo *top-down*, tales como Sabatier y Mazmanian (*La implementación de la Política Pública: un marco de análisis*, 2000) y Pressman y Wildavsky (*Implementación: Cómo grandes*

expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, 1998). Esto se complementa con el estudio de los aportes de políticas públicas del clásico libro de Meny y Thoenig (*Las políticas públicas*, 1992) y los aportes recientes de Subirats *et al.* (*Análisis y gestión de políticas públicas*, 2008). Para la formación conceptual y cuantificación de variables e índices, se utilizan los conceptos teóricos sobre este tema para la ciencia política desarrollados por Sartori (*Malformación de los conceptos en política comparada*, 2012) y el enfoque práctico de análisis del servicio civil de Longo, desarrollado para el BID (*Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil*, 2006). Todo esto junto con otros documentos, informes y artículos hicieron posible la elaboración del modelo conceptual propuesto en esta investigación.

Finalmente, se estudiaron los actos formales de las políticas nacionales de gestión de riesgos (PNGR), de la tabla 1.2, que —como datos de entrada al modelo— sirvieron para elaborar un diagnóstico de la situación de la gestión de riesgos de los seis países de la región. Para cada país, se calculan tres índices que, en conjunto, ayudan a evaluar la capacidad de los actos formales para reducir la brecha de implementación de cada uno. Estos resultados se utilizan, desde una perspectiva comparada, para hacer recomendaciones, las cuales se espera contribuyan a la reducción del déficit de implementación. Estas recomendaciones se conocen en el campo de las políticas públicas como *policy-settings*.