



Notas de Planificación para el Desarrollo N° 8



La planificación para el desarrollo y la gestión del riesgo de desastres

En el contexto actual en que vivimos, con una epidemia a escala planetaria en pleno desarrollo y eventos de la naturaleza cada vez más recurrentes y de magnitudes cada vez más extremas, muchos de ellos como consecuencia del cambio climático, las distintas dimensiones en las que un desastre puede impactar en el bienestar de las personas se manifiestan en forma evidente. Un solo evento de este tipo puede borrar cualquier avance logrado durante décadas en un territorio dejando sus peores secuelas en aquellos grupos más vulnerables. Si bien las amenazas por fenómenos de la naturaleza son inevitables, sus impactos pueden ser mitigados a través de la gestión del riesgo de desastres, propiciando un mejor conocimiento de las amenazas y un adecuado abordaje de las vulnerabilidades.

El ejercicio de la planificación puede desempeñar un papel fundamental a la hora de identificar vulnerabilidades y actuar en consecuencia con los instrumentos con que se cuenta, tales como planes de desarrollo y reducción de riesgo de desastres, la planificación urbana o el ordenamiento territorial. Así como, a través de los procesos de coordinación intersectorial, la coherencia entre políticas o la articulación entre múltiples actores para mitigar riesgos y crear resiliencia.

Los objetivos que persigue la planificación para la reducción del riesgo de desastres son la reducción de las vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales, el aumento de la capacidad de recuperación y el bienestar general de la población mediante un enfoque basado en los derechos. Cuando un país integra instrumentos de política para la gestión del riesgo de desastres con los marcos de políticas nacionales, facilita la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros para lograr estos objetivos.

El abordaje de la gestión de riesgo de desastres desde la planificación:

En este sentido, desde el Observatorio se ha querido analizar cómo se aborda la gestión de riesgo de desastres en instrumentos de planificación en los países de la región, ya sea en los planes o estrategias de desarrollo o planes de gestión de riesgo de desastres de alcance nacional y subnacional. Entre las metas que plantean tanto la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (metas 1.5, 11.b y 13.1) como el Marco de Sendái (meta E), se considera que los países avancen en el desarrollo de estrategias de reducción del riesgo de desastres, tanto a nivel nacional como subnacional, y la incorporación del riesgo de desastres a las estrategias nacionales de desarrollo. Los planes o estrategias nacionales y subnacionales para la reducción del riesgo de desastres son esenciales para implementar y monitorear los riesgos prioritarios de un país, al permitir establecer hitos de implementación, asignar responsabilidades a los diversos actores (gubernamentales y no gubernamentales) e identificar recursos técnicos y financieros. Dado que estas estrategias son un elemento central para un sistema de gobernanza del riesgo de desastres a fin de implementar políticas de manera efectiva, deben contar con el apoyo de una arquitectura institucional bien coordinada, así como de capacidades humanas y financieras en todos los niveles de la sociedad.

La Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, 2019) propone algunos criterios para alinear las estrategias de reducción del riesgo de desastres con el Marco de Sendái:

- I. Incorporar diferentes escalas de tiempo, con metas e indicadores asociados a los distintos marcos temporales
- II. Incorporar objetivos de prevención de la creación de riesgo
- III. Incorporar objetivos de reducción del riesgo existente
- IV. Incorporar objetivos de fortalecimiento de la resiliencia económica, social, sanitaria y ambiental
- V. Incorporar las recomendaciones de la Prioridad 1: Entender el riesgo de desastres
- VI. Incorporar las recomendaciones de la Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para la gestión de dicho riesgo
- VII. Incorporar las recomendaciones de la Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia

La reducción del riesgo de desastres puede incorporarse entonces en los instrumentos de planificación mediante: i) la inclusión de esta temática en los planes nacionales de desarrollo (o su equivalente), ya sea como objetivo, meta o línea de acción; ii) el diseño de estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres o iii) la elaboración de estrategias de reducción del riesgo de desastres por parte de gobiernos locales. En este ámbito, el panorama es diverso en la región. En lo que respecta a la incorporación de la temática en los planes nacionales de desarrollo, 26 de 31 países que cuentan con instrumentos nacionales de planificación plantean objetivos, metas o líneas de acción relacionadas con la reducción del riesgo de desastres. Por ejemplo, en la estrategia nacional de desarrollo de Antigua y Barbuda, se identifica la gestión del riesgo de desastres y la resiliencia ante el cambio climático como una condición necesaria para el logro de los objetivos de mejorar el medio natural y preservar los activos históricos y culturales (Ministerio de Finanzas y Gobernanza Empresarial, 2015). Lo mismo sucede con las Bahamas, en cuya estrategia se plantea como una de las metas incorporar la reducción del riesgo de desastres en los planes y políticas para construir resiliencia ante amenazas (Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo de las Bahamas, 2017)

Planes o estrategias nacionales de reducción de riesgo de desastres en ALC:

De acuerdo con el Marco de Sendái y la Agenda 2030, las estrategias integrales de reducción del riesgo deben ir más allá de los sistemas de protección civil e incluir también elementos de naturaleza intersectorial, como la gestión de riesgos urbanos, la planificación del uso del suelo, la gestión de cuencas fluviales, la protección financiera, la reglamentación sobre la capacidad de recuperación de la inversión pública, o la preparación y alerta temprana, temas que no pueden abordarse de manera global mediante ninguna estrategia o plan sectorial individual. De acuerdo con el análisis realizado por el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, 14 de los 33 países de la región cuentan con planes o estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres (véase el cuadro 1). Cabe destacar que, en todas las estrategias puestas en marcha durante los últimos tres años, se incorporan las metas planteadas por el Marco de Sendái y también se refleja la importancia de transitar de la gestión de desastres a una gestión integrada de los riesgos de desastres, destacando, entre otras cosas, el importante papel de la coordinación interinstitucional para la reducción del riesgo de desastres.

Cuadro 1
América Latina y el Caribe (14 países): planes o estrategias nacionales para la gestión del riesgo de desastres

País	Plan o estrategia
 Argentina	Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2018-2023
 Bolivia (Estado Plurinacional de)	Programa Nacional de Gestión de Riesgos
 Chile	Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
 Colombia	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: una estrategia de desarrollo 2015-2025
 Costa Rica	Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020
 Ecuador	Plan Nacional de Respuesta ante Desastres
 Guatemala	Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres Guatemala 2018-2022
 Honduras	Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgos - PNGIRH - Periodo 2014-2019
 Perú	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: PLANAGERD 2014-2021
 República Dominicana	Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres
 St. Kitts y Nevis	The St. Kitts and Nevis National Disaster Plan
 Santa Lucía	National Emergency Plans
 Paraguay	Plan Nacional de Implementación del Marco de Sendai 2018-2022
 El Salvador	Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres

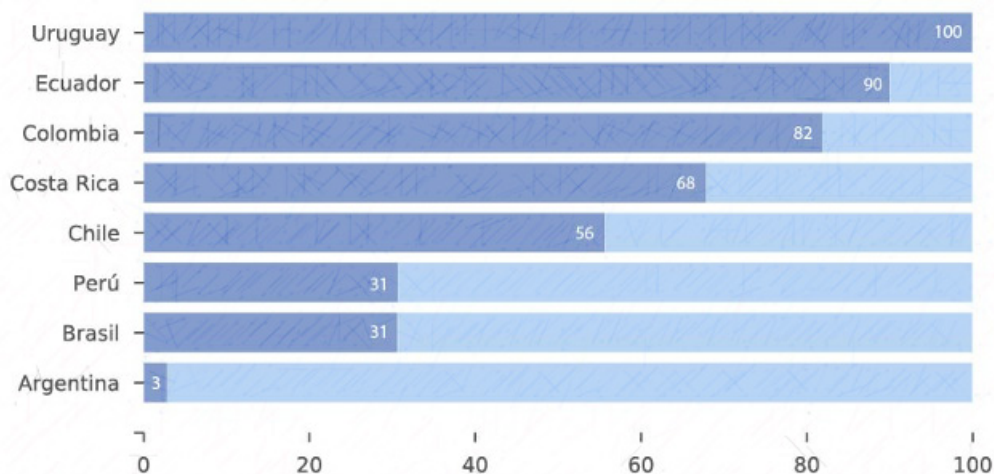
Fuente: "Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/108), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

Articulación multi nivel de la planificación para la reducción de riesgo de desastres:

En las últimas dos décadas, se ha reconocido cada vez más que contar con estrategias o planes de reducción del riesgo de desastres subnacionales que complementen el marco de políticas nacionales es un requisito para el funcionamiento de un sistema de gobernanza del riesgo. Las estrategias o planes locales permiten adoptar un enfoque territorial mucho más armonizado que fomente la rendición de cuentas a través del compromiso directo de una multiplicidad de actores cuya participación es crucial para evitar la creación de nuevos riesgos, reducir acciones que generan riesgo y contar con la voz de los principales grupos que sufren los efectos de los desastres. La bajada de las estrategias de reducción del riesgo de desastres al nivel local probablemente dependerá del grado de descentralización en la práctica, donde la estructura formal de gobierno —centralizada o federal— puede ser, o no, un factor crítico, dependiendo del contexto de cada país. Dado que el riesgo de desastres no se limita a una división territorial o política en especial, también es fundamental que en las estrategias de reducción del riesgo de desastres se consideren soluciones transfronterizas y regionales (como la gestión basada en cuencas o ecosistemas) o acuerdos que abarquen múltiples territorios de gobierno local.

Uno de los indicadores para tres de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 1, 11 y 13) es la proporción de gobiernos locales que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres (véase el gráfico II.1). De acuerdo con información obtenida de las plataformas nacionales de seguimiento de los ODS y de la División de Estadística de las Naciones Unidas (UNSTAT), a la fecha, solo nueve países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay) informan avances en este indicador. Entre ellos, destaca el caso de Costa Rica, que informa que la totalidad de sus municipalidades cuentan con estrategias para la reducción del riesgo de desastres. México y el Uruguay, por su parte, también reportan un 100%, pero a nivel de gobiernos intermedios (estados en el caso de México y departamentos en el del Uruguay). El Ecuador, Colombia y Chile dan cuenta de una elevada proporción de gobiernos locales con estrategias de reducción del riesgo de desastres (del 90%, el 82% y el 56%, respectivamente).

Gráfico 1
América Latina y el Caribe (9 países): Proporción de gobiernos locales que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres (En porcentajes)



Fuente: "Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/108), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

Por último, es importante destacar que en América Latina y el Caribe, también se identifican estrategias subregionales para la gestión del riesgo de desastres, como la CDM Strategy 2014-2024 del Caribe angloparlante, el Plan Regional de Reducción del Riesgo de Desastres en América Central (PRRD) 2019-2023 de los Estados miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), y la Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastres, de la Comunidad Andina (CAN) (véase el cuadro 2).

*Cuadro 2
América Latina y el Caribe: planes subregionales para la gestión del riesgo de desastres*

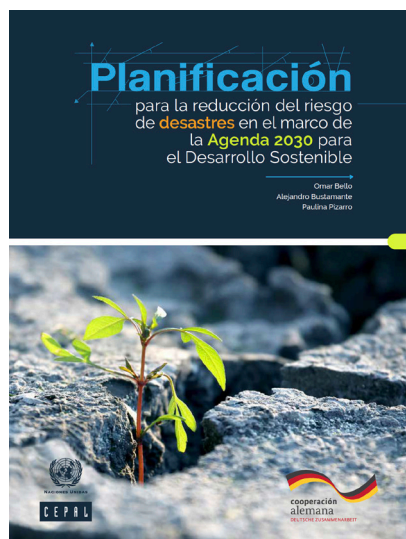
SUBREGIÓN	ESTRATEGIA	DESCRIPCIÓN
<p>EL CARIBE</p> 	<p>CDM Strategy 2014-2024</p>	<p>Esta estrategia tiene cuatro áreas prioritarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Fortalecer los arreglos institucionales para la gestión integral de desastres b) Incrementar la gestión del conocimiento para la gestión integral de desastres c) Mejorar la integración de la gestión integral de desastres a nivel sectorial d) Fortalecer y mantener la resiliencia de la comunidad
<p>CENTROAMERICA</p> 	<p>Plan Regional de Reducción del Riesgo de Desastres en América Central (PRRD) 2019-2023</p>	<p>Este plan, elaborado en el marco de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres, busca contribuir a la integración de la reducción de desastres en el proceso de desarrollo sostenible de los Estados miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), complementando esta integración a nivel mundial con el Marco de Sendái y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.</p>
<p>AMÉRICA DEL SUR</p> 	<p>Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastres</p>	<p>Los cuatro países de la Comunidad Andina (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador y Perú) han adoptado esta estrategia alineada con el Marco de Sendái. Con ella se busca fortalecer las capacidades institucionales de los Estados miembros para potenciar la gestión, reducción y prevención del riesgo de desastres, así como el apoyo en la alineación de los sistemas de información de riesgo de desastres.</p>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es>

Contar con instrumentos para la gestión de riesgos de desastres permiten la anticipación y una mejor preparación ante las amenazas por fenómenos de la naturaleza. Junto con ello, la coordinación entre las instituciones resulta fundamental para que las decisiones de políticas y acciones resulten efectivas. Como ha podido verse, la mayoría de los países de la región relevan la importancia de la gestión del riesgo en sus estrategias nacionales de desarrollo y muestran también avances en la elaboración de estrategias nacionales para la reducción de riesgo de desastres en línea con el Marco de Sendai. Donde aún existe espacio para avanzar es en el desarrollo de estrategias subnacionales que permitan la bajada al territorio de la gestión de riesgo de desastres de manera armónica entre instituciones y niveles de gobierno y con la participación de múltiples actores de la sociedad, sobre todo de aquellos quienes sufren los efectos de un desastre. Cualquiera sea la estrategia que un país adopte respecto a la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la planificación dependerá de diversos factores propios del país como su estructura político-administrativa, tamaño, institucionalidad, nivel de descentralización, entre otros. Pero dado el factor crítico que puede constituir un desastre en el avance hacia el desarrollo sostenible es recomendable relevar ésta temática en los marcos de política de más alto nivel para de esta forma delinear acciones coordinadas entre los distintas áreas y niveles de gobierno, y articuladas con los diversos sectores de la sociedad.

Adaptado del documento: **Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

Link: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46001-planificacion-la-reduccion-riesgo-desastres-marco-la-agenda-2030-desarrollo>





**Observatorio Regional de Planificación
para el Desarrollo**
de América Latina y el Caribe

<https://observatorioplanificacion.cepal.org>

El Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo es un espacio dinámico de análisis, información y construcción colectiva de conocimiento para los gobiernos, la academia, el sector privado y la sociedad civil, sobre la planificación para el desarrollo en América Latina y El Caribe. Su creación responde a una demanda generalizada de los Estados de la región para fortalecer las prácticas de planificación.

El Observatorio tiene como objetivo central apoyar a los países de América Latina y El Caribe en el fortalecimiento de sus procesos de planificación y gestión pública, así como contribuir en la vinculación de dichos procesos a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de acuerdo con las realidades y prioridades nacionales y sub-nacionales.

En este espacio, se ofrecen referencias de los sistemas nacionales de planificación pública de los 33 países de la región además de otro tipo de informaciones de interés vinculadas a la planificación pública, a la implementación de políticas, a los procesos de seguimiento y evaluación de políticas públicas.

Como espacio de intercambio de información y conocimiento, el Observatorio pretende promover sinergias y fomentar la coordinación en el fortalecimiento de capacidades en la región.

