

I. Introducción

En el marco de la Estrategia Regional para la Reducción de Desastres en Centroamérica coordinada por el PNUD, se organizó en coordinación con el CEPREDENAC y SNET, el primer "Taller Nacional sobre Gestión Local de Riesgo". Con el taller se buscó reunir a un grupo de actores sociales especializados, para que con su participación en un ejercicio de análisis y enriquecimiento sobre los aspectos y nociones e instrumentos para la gestión local del riesgo y de la Propuesta preliminar del Marco Estratégico Nacional de Gestión de Riesgo. Sobre esa base, el grupo de actores participó en el proceso de discusión y retroalimentación que se planificó. Dicha retroalimentación se cristalizó a través del trabajo de grupo y presentación de resultados en plenaria.

En el taller se desarrollaron cuatro temáticas de discusión, **la primera** denominada "Parámetros de un enfoque integral sobre formas de intervención y su significación en la práctica de la GLR", dentro de esta se determinó como premisa básica que la gestión local del riesgo debe ser vista como un proceso, inspirado y promovido por estructuras organizacionales e institucionales permanentes.

La segunda denominada "Sustentos teórico-conceptuales sobre el riesgo y la GLR en el marco del desarrollo y sus implicaciones para la práctica" en esta se determinó que a partir de un adecuado concepto global de la noción de riesgo y de su gestión, y adecuados conceptos intermedios, deben ayudar a perfilar enfoques y proveer una guía para la acción y la intervención.

En **la tercera** "Actores actuales y potenciales de la GLR: hacia la formulación e instrumentación de estrategias y políticas nacionales de GLR" En esta se hace una reseña en el que se destaca el proceso de identificación de prioridades nacionales enmarcadas en las principales políticas nacionales. Todo ello con el propósito de formular agendas nacionales.

En **la cuarta** y última temática denominada "Insumos para la Construcción de un Marco Estratégico Nacional en Gestión de Riesgos y su Aplicación Territorial", fue presentado por Ernesto Duran del SNET como punto de partida (propuesta institucional) para la construcción de una estrategia nacional y participativa, los elementos básicos para poder desarrollar con todos los sectores la estrategia nacional.

Con el conjunto de temáticas presentadas y con la orientación de guías de trabajo se conformaron tres grupos de trabajo: Los provenientes de Instituciones gubernamentales y autónomas, los cooperantes y el grupo de ONGs.

En la elaboración de esta relatoría o Memoria de la Mesa Nacional, colaboró Ernesto Durán del SNET.

II. DESARROLLO DE LOS TEMAS Y DISCUSIONES DE GRUPOS

TEMAS I Y II: SUSTENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL Y PARÁMETROS SOBRE RIESGO Y GESTIÓN LOCAL

El grupo considero que los conceptos y parámetros de la GLR son válidos y adecuados a la realidad salvadoreña; Sin embargo al momento, su aplicación es incipiente en el medio institucional público dado que **predomina el enfoque de reacción de emergencia ante los eventos de desastre inminentes**, lo cual con toda seguridad, acarreará resistencias en la institucionalidad, especialmente en organismos de emergencia y socorro nacional.

No obstante lo anterior, ya se están dando pasos en la incorporación de elementos de la GLR, en programas y proyectos agrícolas, pesqueros y de desarrollo rural, educativos en Universidades, estudios de impacto ambiental (MOP), en proyectos pilotos Municipales, como en el caso de Santo Tomás, y en Convenios de trabajo conjunto entre el SNET y la Cruz Roja Internacional.

No está institucionalizado en el Sector Público el enfoque de gestión de riesgo como tal, sin embargo de acuerdo con las actividades que realiza cada institución, aplican en alguna medida algunos de los parámetros enunciados en la definición de gestión de riesgo.

En materia de parámetros.

Tomando como ejemplo el proyecto de atención a la zona de deslizamientos de Las Colinas se puede decir que el 1er. parámetro que es la gestión Local del riesgo ha sido aplicado ya que se trata de un proyecto conservador y transformador procurando corregir riesgos existentes, concebido como un proyecto a largo plazo. De manera similar, el 2do. parámetro correspondiente a la gestión como proceso y no como producto, el cual también se cumple ya que se ha procurado consenso mediante la intervención de varias instituciones en forma participativa, definiendo de forma conjunta la definición de soluciones.

El 3er. Parámetro transversalidad e integralidad, se aplica en forma independiente y no está relacionado con otros proyectos. El 4to. Parámetro referido a la participación y la apropiación local no se está cumpliendo porque los actores de las zonas no se han visto involucrados en las soluciones. Respecto del 5to. Referido a relaciones de lo local con lo regional y lo Nacional, no se cumple ya que este proyecto no toma en cuenta las condiciones geográficas, hidrológicas y ecológicas de la región a ser desarrolladas como conjunto. Finalmente, en cuanto al 6to. Parámetro, acerca de la sostenibilidad de la gestión, este se cumple parcialmente porque no se ha tomado en cuenta ningún proyecto que genere ingresos para la sostenibilidad de la zona.

En general, la mayor aplicación de estos parámetros se da en el nivel micro, no así en el macro. En general los parámetros mencionados son los mismos del desarrollo, en ese sentido, hay un esfuerzo de aplicación de los mismos.

El parámetro de más débil aplicación es el que hace referencia a la relación que debe existir entre lo local, regional y nacional. Existe muy poca coordinación entre las instituciones que hacen gestión de riesgo, lo cual produce paralelos en las acciones. Falta una institucionalización que articule los esfuerzos de los actores que trabajan en el área de la gestión de riesgos. **El parámetro que mejor se aplica en lo local en la óptica de las ONG es de la participación.**

Dichos parámetros no son abordados formalmente, sin embargo son aplicados en algunos casos en forma aislada, por algunos Ministerios y Municipios, en convenios de proyectos entre instituciones y fuentes de financiamiento, relativos a medio ambiente y desarrollo rural.

Los parámetros más ausentes son:

- La gestión como proceso y no como producto
- Transversalidad e integralidad
- La Participación y la apropiación local
- La sostenibilidad de la gestión

No obstante, todos los parámetros están siendo utilizados, destacando unos mas que otros.

Si aparecen en los planes estratégicos de la institución, aparecen como líneas estratégicas o con calificativos de "fortalecimiento de capacidades"

En cuanto a la dimensión conceptual, los mismos son válidos, han evolucionado y adaptado a la nueva realidad.

- Estos conceptos rompen con la visión cortoplacista, en la que se carecía de instrumentos metodológicos. Ahora éstos nos permiten ver hacia atrás y proyectarnos a más largo plazo.
- Relacionan la Gestión de riesgo con el desarrollo

Sin embargo, la visión de riesgo debe trascender las puras amenazas naturales. Se debe contar con un concepto unificado de desarrollo, además, debe consolidarse aún más la realidad local.

Las limitaciones u obstáculos que más limitan la aplicación eficiente del concepto de Gestión Local del Riesgo y los parámetros son:

- Falta de políticas de Gobierno, no obstante, la politización de los territorios para trabajar por micro - regiones o mancomunidades.
- Falta de estrategias de trabajo interinstitucional, interdisciplinario y entre niveles de planificación Nacional, Sectorial y Territorial.
- Mínima prioridad del tema de la GLR en la agenda Nacional.
- Los proyectos de gestión local del riesgo generalmente son de corto plazo.
- Limitado interés en el ámbito local, por la gestión local del riesgo.
- La gestión local del riesgo no se ve como prioridad, interesan más los proyectos con mayor impacto para fines políticos.
- Limitada coordinación interinstitucional para trabajar en determinada zona.
- Limitada duración de los consejos municipales, lo que limita dar seguimiento a proyectos de gestión local del riesgo de mediano o largo plazo.

Recomendaciones en este sentido fueron esbozadas de la siguiente manera:

- Que exista mayor coordinación entre gobierno central y local.
- Que se creen indicadores que permitan a las instituciones medir el avance o retroceso, en sus planes y proyectos, en materia de gestión de riesgos.
- Hacer uso provechoso de las oportunidades que se presentan, tal como la nueva ley sobre prevención y mitigación de desastres
- La relación creciente con los organismos de financiamiento.
- La coordinación en el ámbito nacional.
- Una legislación que regule la GLR, la cual puede ser incluida en las modificaciones realizadas a la Ley de Defensa Civil, que actualmente se encuentran en revisión en la Asamblea Legislativa.
- Definición de políticas y estrategias a Nivel Nacional relativas al GLR
- Incorporación y desarrollo de estudios profesionales en GLR en el sistema educativo Nacional.

MODULO III. ACTORES ACTUALES Y POTENCIALES DE LA GLR: UN AVANCE HACIA LA FORMULACIÓN E INSTRUMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS Y POLITICAS NACIONALES DE GLR

Esta discusión temática se desarrolló partiendo de la presentación denominada "Actores y Acciones en Gestión Local del Riesgo". ***Se partió del proceso de identificación de prioridades nacionales enmarcadas en las principales políticas nacionales.*** Todo ello con el propósito de formular agendas nacionales. El plan de gobierno, la propuesta de Plan de Nación, la Estrategia Nacional de Desarrollo Local y el mismo Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial fue presentado como escenario, a manera de marco normativo de políticas y prioridades nacionales.

Especial atención se le dio a la Gestión Local del Riesgo en Proyectos inventariados, visto bajo dos aspectos. Por su génesis y según los sectores de intervención. Los actores de la gestión local del riesgo son identificados desde los proyectos inventariados, sin embargo, se hace notar que efectivamente existen otros actores estratégicos promotores. Igualmente, los hay en el contexto de los generadores de riesgo. Luego de presentar los aspectos vinculados con los proyectos se paso a destacar actores, acciones y relaciones, que en el contexto de la gestión local del riesgo se hace vinculado con el desarrollo local y su incidencia económica, ambiental e infraestructural.

Concatenado con las actividades y los sectores se encuentra la construcción de escenarios para el desarrollo de programas, estrategias y políticas en gestión de riesgo y gestión local del riesgo. Dentro de esto se resalta los escenarios de riesgo, junto con escenarios de inversión y desarrollo. Se hace un énfasis en identificar y entender la responsabilidad de los actores de la gestión del riesgo y los actores del desarrollo.

Finalmente se destaco la importancia del mecanismo de comunicación y coordinación iniciado por el SNET con los diferentes sectores y actores. Las opciones y oportunidades que existen para promover y consolidar la gestión local del riesgo, así como la importante necesidad de la formulación e instrumentación de estrategias y políticas de Gestión Local del Riesgo.

Se coincidió en señalar que no están todos los actores que deberían estar. Falta incorporar activamente a:

- Ministerio de Obras Publicas - MOP, Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano - MVDU, Vice Ministerio de Transporte, CNR, IGN, CESTA, COEN, SALVANATURA, OPAMSS, OPVSA, ODUAMSO, COMURES, CORTES (ONG que trabaja en Bajo Lempa), Ministerio de Trabajo
- Otras entidades de la cooperación internacional tales como Cruz Roja Americana, PNUD, GTZ, COSUDE
- Alcaldías, la Empresa Privada, la Asociación Nacional Del Agua, CORSATUR, Medios de Comunicación

Por su capacidad de convocar, coordinar y convencer a terceros sobre la relación riesgo-desarrollo y la Gestión Local del Riesgo, se destaco a las municipalidades y a COMURES.

Por su responsabilidad en la planificación del desarrollo nacional, regional y local, fueron señalados:

- Ministerio de Obras Publicas
- Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano
- Ministerio del Ambiente y Recursos naturales y el SNET
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Asamblea Legislativa
- Municipalidades

- Se incluyo en esta lista al BID, el Banco Mundial, y el Fondo Monetario internacional.

Por su responsabilidad en la toma de decisiones institucionales, sectoriales y locales en temas y áreas de competencia que tienen que ver con la Gestión Local del Riesgo

- Asamblea Legislativa (institucional)
- Comité de Desarrollo Social (institucional)
- Ministerios (sectoriales)
- Municipalidades (locales)

También fueron señalados como actores estratégicos para frenar la generación de riesgos nuevos al Ministerio de Educación, de Economía, al MARN, a la Empresa Privada, al ISDEM y al FISDL

Acciones estratégicas a ser impulsadas incluyen generar un programa permanente de divulgación responsabilidad del Ministerio de Gobernación, el MINED y el SNET, además de capacitar a los Gobiernos Municipales en lo relacionado a la GLR y el SNET deberá asumir la responsabilidad de capacitarlos.

IV. INSUMOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MARCO ESTRATÉGICO NACIONAL EN GESTIÓN DE RIESGOS Y SU APLICACIÓN TERRITORIAL

Temática: Discusión a partir de la propuesta SNET de Marco Estratégico para la Reducción de Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres en El Salvador

Esta discusión se basó en la presentación de una propuesta de marco estratégico para la gestión del riesgo nacional a cargo de Ernesto Durán del Servicio Nacional de Estudios Territoriales. El propósito de la presentación de este insumo fue “contribuir al progreso y desarrollo sostenible de El Salvador y por este medio, de la región Centroamericana, mediante la reducción de las vulnerabilidades y el impacto de los desastres expresadas en sus contextos sectoriales y territoriales”.

Fueron presentados como elementos esenciales del marco:

- Lineamientos programáticos para la prevención y mitigación de riesgos. Dentro de esto se resaltan la necesidad de implementar una estrategia institucional de gestión integral para la reducción del riesgo de desastre.
- Reforzar de las capacidades nacionales y locales para la gestión del riesgo.
- El fortalecimiento de los sistemas de monitoreo, vigilancia y alerta temprana ante fenómenos y procesos de la naturaleza, de la sociedad, que puedan ocasionar daños sociales, económicos y ambientales.
- El desarrollo de los mecanismos institucionales y sociales de producción, difusión y uso de la información científico y técnica.
- Asimismo se presentan los ejes transversales del Marco Estratégico para la reducción de riesgo.
- Finalmente, se presentó una propuesta de metodología para la elaboración del Plan de Acción para la reducción de vulnerabilidades.

La presentación de la propuesta fue considerada pertinente porque retoma las iniciativas y lineamientos del mandato de la 20a Cumbre de Presidentes Centroamericanos, trasladadas y retomadas por las Comisiones Nacionales respectivas, entre ellas, la de El Salvador. También, porque responde a los esfuerzos de integración para la cooperación entre países del área, en aspectos de cooperación de intercambio técnico y de apoyo en casos de desastres. Además, facilitaría el apoyo de organismos internacionales de cooperación técnica y económica a la región.

No obstante, la estructura presentada no cumple con las expectativas de un Marco Estratégico. Debería tomarse en cuenta otros referentes como, la Ley de protección civil, la propuesta de Ley de prevención y mitigación y el documento del Plan de Ordenamiento Territorial.

El Marco Estratégico está redactado reproduciendo a una coyuntura de desastre y no de una visión. Por tanto partir, de intenciones presidenciales que responde a una coyuntura, no es apropiado.

Se debería de partir de un Diagnóstico, definir los recursos para su implementación e incorporar un cronograma en el que se definan plazos. Debería haber mayor participación en la elaboración e implementación (Contraloría civil). Vale decir:

- Crear un marco estratégico basado en una metodología participativa
- Elaborar un marco conceptual concertado
- Incluir iniciativas existentes como la ley de prevención de desastres y planes locales ya elaborados
- Incluir otros actores involucrado que no están presentes en el evento

Se debe incorporar también los aspectos que inciden en la vida nacional tales como el proceso del TLC, el Plan Puebla Panamá. Requeriría incorporar los siguientes elementos para garantizar el nivel estratégico a la propuesta planteada:

- Visión y Misión
- Redimensión del propósito y objetivo
- Lineamientos de política
- Elementos de organización relativos a un ente rector y demás estructura y mecanismos de coordinación
- Fortalecimiento del contenido de los sectores por medio de consultas a los actores relevantes
- Acciones estratégicas en lugar de plan de acción

Finalmente, en la mesa se sugirió que se debería añadirse Mapas de riesgo y Mapa de inversiones como insumos también para el Marco Estratégico Nacional.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

- Se considera que los conceptos y parámetros de la Gestión Local del Riesgo efectivamente son válidos y adecuados; sin embargo los participantes también consideran que en cuanto a su operatividad y aplicabilidad es incipiente.
- En el medio Institucional público hay un predominio del enfoque de reacción y respuesta a la emergencia ante la ocurrencia de los eventos y desastre. No obstante, ya se están dando pasos en la incorporación de elementos de la Gestión Local del Riesgo en algunos proyectos y programas.
- Que en el país falta una Política, falta una estrategia de trabajo interinstitucional y no existe una prioridad para el tema de la Gestión Local del Riesgo como parte de una agenda nacional.
- Actualmente se carece de una eficiente y efectiva coordinación con los actores clave para el desarrollo de la Gestión del Riesgo en El Salvador.
- En El Salvador la concepción de la Gestión del Riesgo en general como de la Gestión Local del Riesgo, en particular no tiene un manejo homogéneo en sus aspectos conceptual y operativo.

- En la actualidad no se cuenta con indicadores que permitan a las instituciones y los actores medir el avance o retroceso, en sus planes y proyectos, en materia de gestión de riesgos.
- Que el Marco Estratégico si bien constituye un insumo de partida, debe considerar otro conjunto de elementos que van más allá de la cumbre de Guatemala

Recomendaciones

- ✓ Se debería impulsar una legislación que regule la Gestión Local del Riesgo, definir políticas y estrategias a Nivel Nacional relativas a la Gestión Local del Riesgo e impulsar la incorporación y desarrollo de estudios profesionales en GLR en el sistema educativo Nacional.
- ✓ Se debería impulsar una eficiente y efectiva coordinación con los actores claves para el desarrollo de la Gestión del Riesgo del país. En especial con la Asamblea Legislativa, los Concejos Municipales. Así también impulsar el establecimiento de una institucionalidad que articule los esfuerzos de los actores que trabajan en el desarrollo.
- ✓ Se debería de iniciar e impulsar un proceso de homogenización de los aspectos y conceptos de la Gestión del Riesgo en general como de la Gestión Local del Riesgo.
- ✓ Se debería de crear un conjunto de indicadores que permitan a las instituciones y los actores medir el avance o retroceso, en sus planes y proyectos, en materia de gestión de riesgos.
- ✓ Se debe dar seguimiento a la elaboración del marco estratégico o lineamientos nacionales de gestión de riesgos por medio de un proceso de consulta con todos los actores involucrados en el tema de la gestión de riesgos