

Componente 4: **Fortalecimiento Institucional**

I. Antecedentes.

El Marco Estratégico sobre el componente de Fortalecimiento Institucional, se orienta básicamente a la gestión de las emergencias, y a la necesidad de hacer un diagnóstico y revisión de los sistemas de gestión del riesgo nacionales y sus planes de acción.

El abordaje nacional, parte del análisis de la funcionalidad de un Sistema Nacional de Gestión de Riesgo- SNGR, y su articulación con instituciones públicas y privadas en el ámbito central y local, en los esfuerzos de refuncionalizar el sistema en sus aspectos políticos, legales y técnicos bajo el liderazgo de COPECO. En este sentido, las discusiones y los criterios para el análisis del ME, proponen acciones de consolidación del sistema y aluden a la necesidad de un enfoque más integral mas allá de las emergencias. Así mismo, se presentan algunos criterios para el fortalecimiento institucional que le daría mayor soporte al Sistema y a COPECO, como ente de coordinación.

2. Aspectos abordados

A. Aspectos Institucionales.

- Desde el punto de vista de COPECO, se tuvo la oportunidad de mostrar la **importancia de una institución coordinadora** del resto de las instituciones en el marco de la emergencia, así como de establecer la necesidad de un fortalecimiento de la institución para mejorar su gestión y trascender de una institución de emergencia a una institución líder en el manejo de la reducción de la vulnerabilidad y la gestión del riesgo. En este sentido, se propone analizar dos niveles, el de la coordinación interinstitucional y el de fortalecimiento de COPECO.
- Con relación a la **existencia de estrategias nacionales** para la reducción de las vulnerabilidades y el impacto de los desastres, es necesario mencionar que no se cuenta con una estrategia interinstitucional bien definida que oriente las acciones de intervención. A pesar de la existencia del Marco Estratégico promovido por CEPREDENAC, no ha habido un plan de seguimiento específico con una programación, responsabilidades institucionales y territoriales, y metas a cumplir a nivel nacional.
- No obstante, de lo anterior, las iniciativas surgidas a partir de Mitch de programas y proyectos de tipo público y privado, han obtenido **logros muy significativos** en temas como: protección de cuencas, obras de mitigación, vivienda y asentamientos humanos, diseño de planes de emergencia, información y divulgación, capacitación, etc. De hecho, las instituciones nacionales han abierto un espacio par la gestión de riesgo que hoy significa un potencial para la coordinación Estratégico.

- El reto para la formulación y articulación de un **plan nacional**, estriba en, la realización de un **diagnóstico o estudio** del funcionamiento, alcance del sistema nacional, las potencialidades interinstitucionales bajo la perspectiva de un trabajo coordinado por la institución líder, con el objeto de plantearse estrategias que orienten la gestión.
- Hay que mencionar que los esfuerzos de COPECO, parten de una **reconversión de la institución** misma, cuyo propósito ulterior, es constituirse de ese líder institucional, lo que definitivamente implica un fortalecimiento político, técnico y operativo, mas allá de la atención de las emergencias, que es como ha estado concebido históricamente. Los esfuerzos que ya ha emprendido la institución en la actual administración, son un avance para concretar este cambio.
- Ligado a lo anterior, se plantea la necesidad de **Fortalecer el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo –SNGR**. Este sistema deberá ser el marco de las actuaciones de coordinación, establecimiento de estrategias técnicas, competencias y compromisos, y planes operativos con las instituciones miembro. No se desconoce la existencia del sistema ni las iniciativas de impulso para una mejor definición que ha conducido COPECO, no obstante, el tiempo transcurrido y la falta de consolidación del sistema, obligan a una propuesta más intensiva, incluyente y política sobre su funcionamiento y articulación. Esto implica aprovechar las ventajas comparativas de las instituciones que han desarrollado capacidades y las lecciones aprendidas durante los 5 años después del Mitch.
- Para el **fortalecimiento del SNGR**, se propone la inclusión de los siguientes temas: i) el abordaje político nacional del tema, ii) la definición de un marco conceptual y funcional más amplio en función de los avances del país y las debilidades territoriales, iii) la integración, competencias y compromisos de la sociedad civil en el sistema a partir de las experiencias y potencialidades obtenidas con el Mitch, iv) la definición de un marco legal que le dé soporte al sistema.
- La necesidad de revisar el funcionamiento del sistema a la luz de las nuevas políticas, leyes y reformas institucionales e intersectoriales, **considerando como eje central, la necesidad de fortalecer a COPECO como líder del sistema.**
- Después de analizar el enfoque multisectorial que debe abarcar el SNGR, es **condición definitiva, entrar en un proceso de revisión del avance del marco legal actual**, hasta llegar al consenso de la propuesta de Ley, buscando integrar las aspiraciones de un SNGR que sea incluyente e integral.
- La necesidad de **proponer un sistema de aprendizaje de la gestión del riesgo** para las instituciones miembro.
- Se debe tomar en cuenta la forma en que se ha abordado en el pasado la atención de las emergencias para poder elaborar un **diagnóstico de los sistemas nacionales** sobre el manejo de los desastres en nuestro país.

B. Aspectos Legales

Una conclusión importante de la Mesa de Consulta es la imperiosa necesidad de reactivar el proceso de reforma del Marco Legal existente que data de 1,990 y que todavía mantiene el enfoque de instituciones orientadas a la respuesta y no contempla la existencia de un Sistema Nacional de Prevención. A pesar de que se reconoce que ha existido un esfuerzo de parte de COPECO por crear una propuesta de nuevo marco legal, también preocupa el hecho de saber que el proceso de reforma de ley se ha estancado desde hace más de un año y que no hay indicios de reactivar dicho proceso. También se considera que es obligatorio y necesario incluir a los demás actores de la gestión del riesgo en la revisión y formulación de dicho marco.

- **El Marco Legal actual no contempla un Sistema Nacional de Prevención** si no la coordinación institucional a partir de la respuesta (el durante), lo que le resta contundencia al liderazgo de COPECO de cara al abordaje del impacto esperado de parte del tema de Prevención en los planes de las demás instituciones del sector.
- **Falta de respaldo legal en muchas de las iniciativas institucionales**, quienes sin embargo acuden voluntariamente ante el llamado de COPECO.
- **El proceso de formulación de la reforma de ley no ha sido debidamente socializado ni compartido** entre los miembros del Sistema quienes reclaman participación en dicho proceso.
- **Se debe revisar otros marcos legales vinculados con el tema** (ley de aguas, forestal, ambiente, ordenamiento territorial, municipalidades entre otros) a la hora de proponer un nuevo marco legal
- **Un marco legal** requiere de voluntad política manifiesta, consenso, apoyo y discusión oportuna así como su aprobación en las agendas legislativas

C. Aspectos Programáticos

Los miembros del **Sistema Nacional de Gestión de Riesgos no han logrado aún introducir dentro de sus Planes Estratégicos de Corto, Mediano y Largo Plazo, medidas contundentes para lograr la reducción de riesgos**. Para ello, es necesario crear o fomentar una Cultura de Prevención que cambie radicalmente la visión de los hondureños en todos los ámbitos planificando el desarrollo nacional desde la plataforma de la gestión del riesgo con elementos claves como ser Ordenamiento territorial, visión de cuenca como unidad de Planificación y manejo del medio ambiente. Lo que requiere de políticas nacionales de capacitación formuladas desde COPECO que promuevan la coordinación y la unificación de criterios, simbologías etc.

Después de Mitch han surgido diferentes planes de desarrollo sectoriales e institucionales, programas y proyectos acerca de mitigación, reducción de la vulnerabilidad **orientados a la respuesta y reconstrucción y no a la prevención**. Los programas tienen bajos niveles de coordinación entre sí y la información generada por los mismos no llega hasta las instancias correspondientes, por tanto es poca su utilidad para los procesos de planificación y toma de decisiones.

- Toda la **Programación Nacional** sobre la Temática de Gestión de Riesgos y Respuesta a emergencia **debe ser normada desde COPECO** en coordinación con

todas las Secretarías del Estado y otros entes públicos; y su ejecución coordinada directamente desde la Municipalidades.

- El presupuesto asignado y el tiempo de ejecución de programas y proyectos en las comunidades, no contemplan la continuación, **seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos**. Esta omisión impide el desarrollo de una mejor evaluación de resultados y de impacto, con lo que se dificulta la validación las mejores prácticas para que alimenten la evolución de las normas mínimas de prevención y mitigación. Por ello se recomienda la inclusión dentro de los fondos para programas y proyectos y los mecanismos para socializar las experiencias y prácticas acumuladas. Evidentemente esta práctica debe llevarnos al establecimiento y programas y proyectos más estandarizados y con la definición de indicadores claves que permitan evaluaciones comparativas entre diferentes intervenciones y la definición de escalas mínimas de rendimiento.
- En los últimos cinco años muchas Instituciones, Programas y Proyectos han acumulado capacidades importantes en términos de monitoreo de fenómenos naturales y pronósticos, de mapeo georeferenciado, de sistemas de comunicación alternativa y de otros elementos de los Sistemas de Alerta Temprana. Lastimosamente mucha de esta información no es pública, su acceso es caro e incompleto, su lenguaje no es accesible ni propio para la comprensión de las personas con la media de educación nacional y por otro lado muchas veces hasta conlleva problemas de celos interinstitucionales y profesionales. Estos problemas de dispersión deben ser resueltos. Promoverse la **formación de sistemas de comunicación e información integrales** que seas accesibles, baratos, actualizados y extendidos a todo el territorio.
- La Programación de actividades de las instituciones o agencias de cooperación deben estar enmarcada en políticas y normas mínimas establecidas por normas creadas e acuerdo a la experiencia acumulada y después de procesos amplios de participación. Este proceso deberá contribuir a la **estandarización de las intervenciones y al establecimiento de Programa Nacionales de Capacitación** que contemplen orientaciones homogéneas y adecuadas y que con su revisión progresiva logren la acumulación de las experiencias futuras.
- **Se cuenta con una serie de lecciones aprendidas** que deben recogerse en un inventario de experiencias exitosas para tratar de replicar las mismas y obtener mayor incidencia en la política.
- Es fundamental el **aumento y cobertura nacional de la programación de proyectos e intervenciones en Gestión de riesgo y Respuesta a Emergencias** que incluyan aspectos relacionados con desarrollo de capacidades en temas claves como: Rescate, primero auxilios, manejo de albergues temporales, manejo logístico, Sistemas de alerta temprana, administración de desastres, Manejo de SUMA, Sistemas de Comunicación e información, Reforestación y Manejo de cuencas, Evaluación de daños y Necesidades, Evacuación, ejercicios de simulación y simulacros, Salud física y mental básica en caso de emergencia. Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria

(Esfera. Además las intervenciones deben estar relacionadas con los Escenarios particulares de cada grupo en Riesgo y de cada espacio geográfico y contribuir con la dotación parcial de materiales y equipos mínimos y con la edificación de obras de mitigación.

- Las Intervenciones en Temas de Gestión de riesgos y Respuesta a Emergencias, deben incluir, además de la formación de capacidades individuales o grupales, el **fortalecimiento de las organizaciones y su completa integración al Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta**. Este fortalecimiento incluye además de la Capacitación en aspectos administrativos y operacionales, la dotación de herramientas e instrumentos para su integración a redes de comunicación e información
- El impacto global de las Intervenciones Programática en el tema de gestión de Riesgo y respuesta a emergencias, debe medirse fundamentalmente con indicadores que determinen el grado de inclusión del concepto de riesgo dentro de la **cultura nacional** y además por la creación y utilización de medidas de prevención y mitigación que reduzcan el efecto de los fenómenos naturales. Para ello es fundamental que además de todo el trabajo extra curricular, se incluya de una manera específica y también transversal, en todos los **programas educativos**, desde preescolar hasta nivel universitario, la temática del manejo de riesgo.
- Incluir la Programación de la Temática de Gestión de Riesgo y Respuesta a Emergencia dentro del Marco referencial de los tratados internacionales firmados por el país, los acuerdos y compromisos de Estocolmo, la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y los procesos de diálogo nacional. Sobre todos, los procesos de Programación deben ser construidos de acuerdo con participación activa de los socios comunitarios y socios locales que intervendrán en las actividades, con la idea fundamental de que se asegure el diseño participativo de las propuestas y al mismo tiempo que se dejen establecidos con suficiente antelación los **compromisos de todas las partes**.
- Incluir dentro de las intervenciones de temas de Gestión de Riesgos componentes de **Auditoría Social** que permitan el control social de los alcances de las intervenciones y al mismo tiempo mejoren el compromiso de las comunidades para darle sostenibilidad a los procesos y logros.
- Es importante programar operativamente tomando en consideración la **construcción de Escenarios de riesgos**. En la actualidad los enfoques de las intervenciones se concentran en temas de inundaciones que sin duda son fenómenos naturales comunes, pero además de estos, necesitamos promover las intervenciones relacionadas con otros fenómenos con alta y grave ocurrencia como sequías, incendios forestales, deslizamientos, derrumbes, marejadas, fenómenos sísmicos y otros fenómenos socio-naturales como los relacionados con enfermedades específicas como dengue, SIDA, asma, gastrointestinales, contaminación, etc.

- Los programas y proyectos deben ser generales y masivos con el objetivo de impactar la cultura nacional, pero deberán **enfocar la mayor parte de sus recursos y posibilidades a los grupos más vulnerables y a las zonas geográficas de riesgo más alto y menos tolerable.**
- Los Programa y Proyectos Ejecutados o Facilitados por agencias de cooperación nacionales o internacionales de cualquier índole deben cumplir con todas las políticas y normas establecidas por COPECO y coordinar sus procesos de ejecución con la autoridades Municipales. Aunque mucho del trabajo ya ha sido hecho de esta manera, aún algunas organizaciones y agencias no participan en los procesos de **CERTIFICACION de COPECO.**

COPECO ha iniciado un proceso de CERTIFICACION de proyectos e intervenciones. La Institución debe regular y legalizar este proceso a través del establecimiento de normas mínimas de intervención elaboradas con amplia participación y atendiendo a la experiencia acumulada por todos los sectores. Esta **CERTIFICACION debe ser un instrumento para mejorar la coordinación**, estandarizar procesos y asegurar el cumplimiento de parte de los programas y proyectos de las normas mínimas que se definan. La CERTIFICACION debe apoyarse en actividades de Auditoría Social

D. Aspectos Financieros

- Deben establecerse un fondo precautorio nacional acumulativo para acciones en casos de desastre. La administración de este fondo requerirá la declaratoria de desastre y su administración debe estar ligada directamente a auditorías sociales a nivel central y nivel comunitario.
- Sería deseable a futuro que todas las Municipalidades establezcan líneas presupuestarias con un mínimo de contenido financiero, que se registre en el presupuesto municipal (con liquidaciones anuales que permitan un uso distinto de no ser utilizado), para el trabajo en actividades preparación para la Respuesta a Emergencia y la dotación de las herramientas y materiales mínimos a las organizaciones y agencias que dentro del municipio trabajan voluntariamente o no, en actividades de este tipo. Estos fondos deben ligarse con las transferencias obligatorias del 5% del Presupuesto Nacional que el gobierno debe hacer a las Municipalidades y que aún no satisface, con los ingresos corrientes de las Municipalidades y con el aporte de todos los ciudadanos. Todos los Fondos deben estar ligados a actividades de Auditoría Social.
- Se recomienda que todas las Instituciones del Estado, tanto en el Gobierno Central como en los poderes legislativos y Judicial, incluyan dentro sus reglamentos de uso de recursos, la capacidad de sus autoridades de desviar recursos comprometidos, hacia temas de respuesta a emergencia, en caso de una declaratoria oficial de Desastres.

- Es recomendable que cada Institución pública o privada, nacional o internacional que sea receptora o intermediara de uso de fondos u otros recursos destinados a la atención a emergencia en caso de desastre, deberá hacer **público un informe financiero** auditado por firmas externas reconocidas del destino, uso y resultados obtenidos después de la intervención. Estas regulaciones deberán contribuir a mejorar la credibilidad nacional, la gobernabilidad y la transparencia en el uso de los recursos destinados a la atención humanitaria, rehabilitación o reconstrucción en caso de desastres.
- Se reconoce el incremento financiero que ha recibido la institución líder del Sector, sin embargo no es suficiente aún como para que ejerza sus funciones de eficientemente y menos aún liderar e incidir adecuadamente en los planes estratégicos de las demás instituciones del sector quienes carecen también de los recursos financieros para insertar como eje transversal el tema de la Gestión del Riesgo, adicionalmente los programas o proyectos financiados por la cooperación internacional exigen una contraparte nacional que en la mayoría de los casos el **Estado no esta en condiciones de cumplir.**
- **A nivel de COPECO, no se cuenta con suficiente presupuesto,** y el asignado apenas sirve para pagar gastos de funcionamiento (salarios, gastos administrativos) no para financiar programas, proyectos o actividades que permitan insertar la temática en la Sociedad dependiendo el desarrollo de los mismos casi exclusivamente de la Cooperación Internacional.
- **Las Instituciones socias del Sistema carecen de recursos financieros** para implantar acciones en el antes de las emergencias (Mitigación, Preparación, prevención) limitando su intervención al momento de la respuesta (durante).
- Debido a la realidad económica nacional **es muy difícil cumplir con la contraparte que por lo general la cooperación internacional requiere,** lo que implica un atraso en la ejecución y éxito de los objetivos trazados por los programas y proyectos.

E. Aspectos Políticos

La mesa de consulta menciona como un problema, el hecho de que no se identifique una política clara de Estado en el tema de la Gestión del Riesgo y que las herramientas de Política existentes (Estrategia para la Reducción de la Pobreza, Plan de Gobierno del presidente Ricardo Maduro, estrategias del milenio etc.) contienen muy pocos elementos esclarecedores en cuanto al tema de Prevención de Desastres. No hay una percepción clara en lo que respecta a la visión gubernamental referente a COPECO ni al Sistema Nacional de Prevención de Desastres.

- *Se ha identificado la necesidad de actualizar los planes nacionales de emergencia, estableciendo las responsabilidades que correspondan a cada institución miembro dependiendo de su área de acción.*
- Es necesario alcanzar un nivel conceptual mínimo y adecuado para el manejo de la temática del riesgo y los desastres, teniendo como eje principal la adecuación de la legislación y disposiciones normativas vigentes para incorporar dentro de estas las actividades de prevención; logrando de esta manera la **Ejecución de los planes nacionales.**
- Se reconoce la necesidad de elaborar una **estrategia nacional de reducción de la gestión el riesgo**, que además de retomar el M.E. regional, aborde los avances en materia política, institucional y legal que el país ha tenido durante estos 5 años.
- Existe la necesidad de **establecer líneas desde COPECO para el fortalecimiento de las capacidades locales para la Gestión de Riesgo** a través de una buena coordinación interinstitucional, el esfuerzo intersectorial en las funciones de los sectores de gobierno y de la sociedad civil.
- **Elevar el tema de la agenda de país**, para visualizar la necesidad de reducir la vulnerabilidad por la incidencia de este tema en la pobreza, el desarrollo social y económico del país.

F. Metas para los Próximos Diez Años

Contar con un sistema nacional de gestión de riesgo y prevención y atención en desastres naturales fortalecido y coordinado por COPECO. De esta manera se logrará que los planes de desarrollo sectoriales, institucionales y de las organizaciones sean manejados en forma integral.

Contar en el más corto plazo, con un Programa de Fortalecimiento Institucional del sistema, que incluya:

- Consolidación del sistema en aspectos:
 - Definición del sistema a la luz de los avances de país en aspectos legales, políticas, las lecciones aprendidas de las instituciones miembros, modelos de gestión existentes, problemática identificada en al gestión de riesgo post Mitch, un marco conceptual homologado y otros
 - Aspectos de funcionalidad y coordinación: funciones del sistema en el contexto nacional, establecer el liderazgo institucional de coordinación del sistema oficialmente, responsabilidades compartidas, necesidades de fortalecimiento tecnológico, operativo
 - Revisión de una propuesta legal que le dé soporte al sistema una vez que se ha redefinido con base en los puntos anteriores, que sea compatible con el nuevo marco legal nacional y que permita identificar con claro roles, responsabilidades, rendición de cuentas a nivel nacional y los elementos para planificar la gestión del riesgo
 - Marco Estratégico que integre: ME regional, una propuesta nacional acorde a las características específicas de la realidad nacional las aspiraciones la reducción de la vulnerabilidad en el país

- Plan nacional: coordinación, estrategias, metas, búsqueda de recursos de co-gestión, apoyo a sistemas de información, metas, indicadores
- Contar con un marco legal actualizado que permita el desarrollo del sector reforzando el enfoque orientado a fortalecer las acciones de prevención, sin olvidar el tema de respuesta.

Foro Nacional Mitch +5: Mesa de Fortalecimiento Institucional

