



Hacia una mayor integración de la institucionalidad social frente a los desastres

El concepto de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) es crucial para orientar la respuesta institucional ante los desastres por parte de los sistemas de protección social. La GRD, según la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres²⁴, se orienta “a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y se promueve su aplicación” (Naciones Unidas, 2015c, pág. 8).

La manera en que la protección social se articula con la institucionalidad nacional frente a los desastres es condicionada en gran parte por la institucionalidad social vigente. Ya antes de la pandemia del COVID-19, los ministerios y entidades gubernamentales encargadas de la protección social estaban generando mecanismos específicos de prevención y de respuesta a los desastres y realizando esfuerzos para coordinar sus acciones con otros sectores. Estos mecanismos incluyen el establecimiento de marcos normativos e institucionales que vinculan la implementación de la política social con la gestión de riesgo de desastres²⁵.

En América Latina y el Caribe la autoridad social encargada de la protección social puede tomar forma de ministerios, gabinetes sociales y consejos sociales, entre otros. La experiencia regional indica que la autoridad social encargada de la protección social suele estar presente en algún nivel de la estructura institucional de la gestión de desastres. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, se busca gestionar el riesgo de los desastres únicamente desde una perspectiva de protección civil, sin integrar a las instituciones a cargo de la protección social. Es decir, la articulación existente es frágil y se fundamenta en una institucionalidad altamente fragmentada entre la gestión de riesgo de desastres y la política de protección social.

La integración de la GRD con una estrategia de protección social es crucial, pues permite trabajar sobre los vectores subyacentes que estructuran y aumentan la vulnerabilidad. Para identificar las posibilidades de integración para la protección social es, sin embargo, necesario destacar primero la estructura de GRD prevalente²⁶. Los sistemas nacionales de gestión de desastres tienden a orientarse a partir de políticas nacionales que guían a las instituciones y establecen las acciones, mecanismos de coordinación y estrategias concretas en caso de un desastre²⁷. El diagrama VIII.5 representa una estructura tipo²⁸ de relaciones institucionales involucradas en la gestión del riesgo de desastres desde una perspectiva de la protección civil, mientras que el cuadro VIII.5 muestra la posición institucional de los actores. Estos no suelen estar directamente integrados

²⁴ La Oficina para la Reducción del Riesgo de Desastres opera como centro de coordinación en temas de reducción de desastres en el marco del sistema de las Naciones Unidas. Su objetivo es asegurar las sinergias entre las actividades de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales para la reducción de desastres y las actividades socioeconómicas y humanitarias. Para más información, véase [en línea] <https://www.unisdr.org/>.

²⁵ Tanto los planes nacionales de gestión de riesgos como las leyes en materia de política social sirven para identificar y asignar roles y responsabilidades específicas de los ministerios y otros actores nacionales en el proceso de reducción de desastres. La República Dominicana, por ejemplo, posee dos planes específicos: el 'Plan Nacional de Emergencias' que define aspectos operativos de información, alertas y recursos en caso de emergencia, y el 'Plan Nacional de Gestión de Riesgos', que establece las líneas de acción de prevención, rehabilitación y respuesta ante emergencias, riesgos y desastres. En otros casos (Chile, Costa Rica y Perú), los planes constituyen dispositivos de enfoque estratégico que buscan transformar la política nacional, los planes sectoriales y territoriales en los tres niveles de gobierno, definiendo las acciones de cada actor frente a la gestión de desastres. La Ley de Desarrollo y Protección Social de El Salvador y la Ley de Desarrollo Social de Guatemala incluyen la vulnerabilidad ante desastres a ser considerada por los programas de protección social.

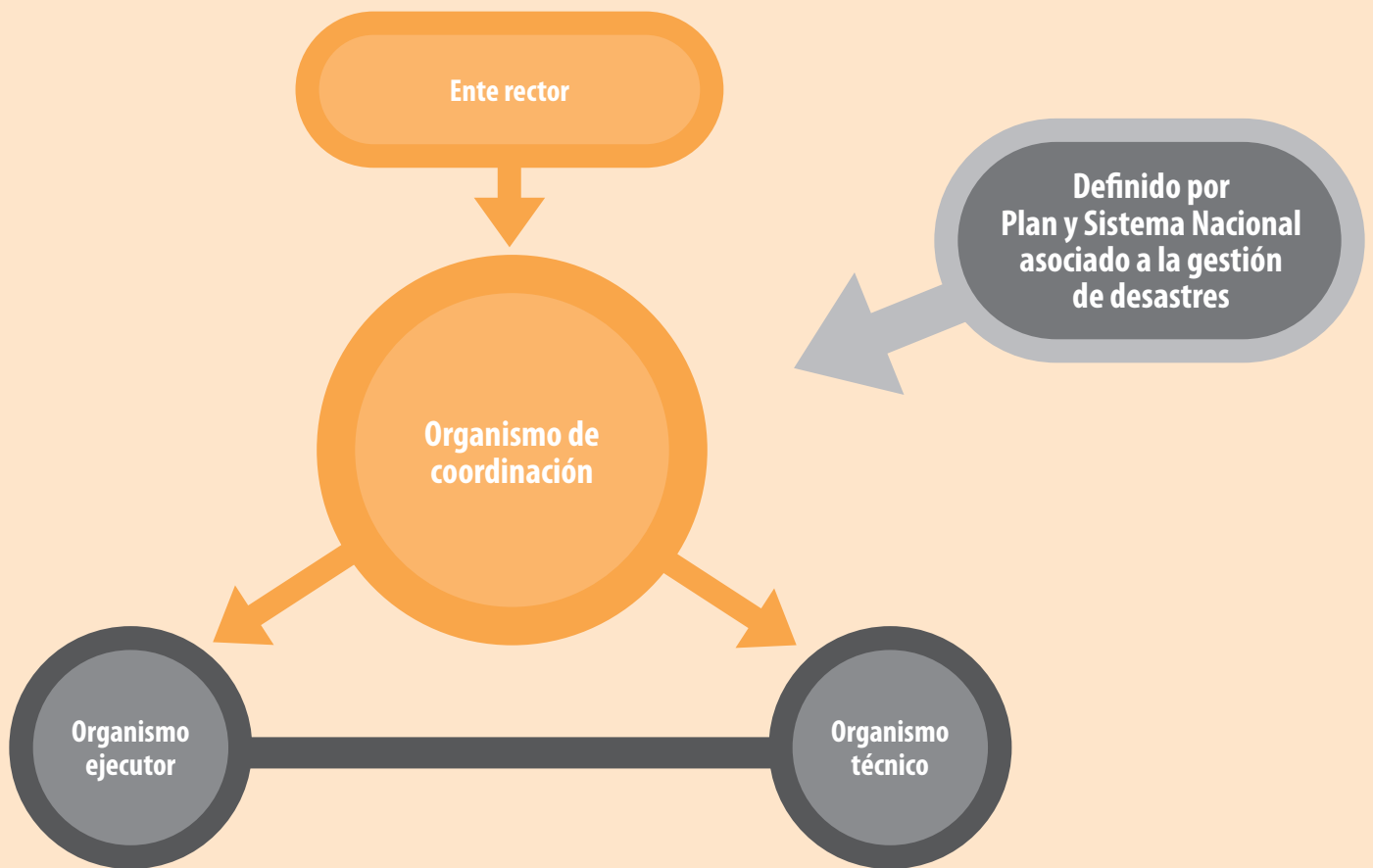
²⁶ Para este fin, se han seleccionado nueve países (Bahamas, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Haití, México, Perú, y República Dominicana) con el objetivo de evaluar y sintetizar patrones institucionales desde una perspectiva regional. Los países seleccionados no agotan todas las experiencias regionales, pero son un reflejo representativo de los patrones de respuesta desde los programas de protección social frente a los desastres.

²⁷ La institucionalidad encargada de la gestión de riesgos tiende a tener dos nombres: Sistemas de Defensa y Protección Civil o Sistemas de Gestión de Desastres. Algunos ejemplos de sistemas de defensa o protección civil son: el Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil del Brasil, el Sistema Nacional de Protección Civil de Chile y el Sistema Nacional de Protección Civil de México. Ejemplos de sistemas de gestión de desastres o riesgos incluyen: el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Costa Rica, el Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos del Ecuador, el Sistema Nacional de Gestión de Desastres del Perú y el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres de la República Dominicana.

²⁸ Cubrir todos los actores involucrados, sus roles y responsabilidades respectivas está fuera del alcance de este documento.

y coordinados con los organismos de protección social en momentos de desastres. Es posible identificar al menos dos formas distintas de integración, no mutuamente excluyentes, al nivel de: i) coordinación (por ejemplo, en Costa Rica, Ecuador y Perú)²⁹ y/o ii) actores técnicos específicos para la gestión del desastre (dos ejemplos son los casos de Chile y México)³⁰.

Diagrama VIII.5
Estructura organizacional de la Gestión del Riesgo de Desastres (GDR)



Fuente: Elaboración propia.

²⁹ En Costa Rica, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) integra la junta directiva de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), mientras que el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) del Ecuador participa de los Comités de Gestión de Riesgos (CGR) y los Comités de Operaciones de Emergencia (COE) a través de las mesas técnicas de trabajo. Por otro lado, a partir de 2018, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) del Perú integra el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de Perú, 2018).

³⁰ En Chile, el rol del Ministerio de Desarrollo Social y Familia se encuentra definido en el Plan Nacional de Emergencia, el cual le otorga la responsabilidad de coordinar la aplicación de la Ficha Básica de Emergencia (FIBE) a nivel comunal y regional (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2017). En México, los roles del Instituto Mexicano de Seguro Social y la Secretaría de Bienestar se encuentran determinados en el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil (Secretaría de Gobernación, 2018).

Cuadro VIII.5

Actores de la GRD y su posición institucional

Actores	Posición institucional	Ejemplos
Ente rector	Es el responsable de monitorear la implementación del plan nacional en los diferentes niveles de gobierno.	Presidencia (Chile); Presidencia del Consejo de Ministros (Perú); Secretaría ubicada en un ministerio (Brasil), Secretaría Nacional (Ecuador), Secretaría de Gobernación (México); Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta (República Dominicana); Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (Costa Rica) ^a .
Organismo de coordinación	Es el responsable de: <ul style="list-style-type: none"> • La coordinación interinstitucional. • La supervisión de la implementación del sistema, el plan o la política de gestión del riesgo de desastres. • Supervisar y garantizar la coordinación entre ministerios, secretarías y otros actores. 	En el Brasil y Costa Rica, el Consejo Nacional de Protección y Defensa Civil y la junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, respectivamente, aglutinan a varios ministerios e incluye también a los ministerios encargados de la protección social (en el Brasil, el Ministerio de Ciudadanía y en Costa Rica, el Instituto Mixto de Ayuda Social) ^b .
Organismo ejecutor	Es el responsable de: <ul style="list-style-type: none"> • La implementación de planes y sistemas nacionales de GRD. • Gestionar las respuestas y la preparación ante desastres. • La coordinación con organismos técnicos. 	Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI) en Chile, posee dos tipos de comités técnicos: Comités de Protección Civil, encargados de la prevención, mitigación y preparación, y los Comités de Operaciones de Emergencia responsables de la reacción y rehabilitación.
Organismo técnico	Pueden incluir tres tipos de ejes: i) preventivos, ii) reductores de daños y iii) promotores de resiliencia. Brindan asesoramiento sectorial especializado y constituyen la base para la coordinación de las acciones de prevención y respuesta a emergencias. Suelen trabajar en los tres niveles territoriales (nacional, regional y local).	En Costa Rica, los Comités Asesores Técnicos/Sectoriales (CATS) son equipos técnicos interdisciplinarios conformados por especialistas y organizados según áreas temáticas afines que brindan asesoramiento a la CNE, al Centro de Operaciones de Emergencia (COE) y a las demás instancias de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, en los temas específicos de su competencia ^c .

Fuente: Elaboración propia.

^a El 5 de mayo 2021 el Congreso de Chile despachó la ley que establece el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea el Servicio Nacional de Protección y Respuesta ante Desastres, en reemplazo de la Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI). El nuevo Servicio es un servicio público descentralizado, sometido a la vigilancia del presidente de la República a través del Ministerio del Interior. Para mayor información véase [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1163423&tipoVersion=0>. Para mayor información sobre el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el rol de la Presidencia del Consejo de Ministros en el Perú véase [en línea] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/12799/Ley-N_-29664.pdf. En el Brasil, la Secretaría Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC) se ubica en el Ministerio de Desarrollo Regional. Para mayor información véase [en línea] <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/secretarias-nacionais/protecao-e-defesa-civil>. Al momento de preparación de este capítulo, el Ecuador, donde a la Secretaría Nacional se le llama también a veces Servicio Nacional, estaba en un proceso de reforma del Estado que implicaba la fusión o eliminación de Ministerios, Secretarías, y agencias, entre otros. Para mayor información véase [en línea] <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/#>. Para mayor información acerca del Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta de la República Dominicana véase [en línea] https://www.coe.gov.do/phocodownload/SobreNosotros/MarcoLegal/Ley_147-02_Sobre_Gestion_de_Riesgos.pdf. Para mayor detalle acerca de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) en Costa Rica véase [en línea] <https://www.cne.go.cr/>.

^b Para mayor información véase [en línea], para el caso del Brasil: https://antigo.mdr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5956:composicao-do-compdec&catid=305; para mayor información sobre Costa Rica <https://www.cne.go.cr/transparencia/decisiones.aspx>.

^c Para mayor información véase [en línea] https://www.cne.go.cr/rectoria/instancias_coordinacion/comite_asesore_tecnico.aspx.

A pesar de que la integración de la GRD con una estrategia de protección social es crucial, subsiste una gran fragmentación. En la región, la integración es a lo sumo marginal y persisten retos en materia de gobernanza y coordinación en la gestión. La reciente discusión ocurrida en Chile en el marco de la reforma de la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) refleja en gran medida el rol secundario que tienen los ministerios de desarrollo social y entidades afines en la región (véase el recuadro VIII.3).

Recuadro VIII.3

Chile: el rol marginal de la protección social en el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres

En Chile, el terremoto y tsunami del año 2010 dejaron en evidencia las falencias que tenía la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. A partir de ese evento se aprobaron nuevos protocolos, se actualizaron las tecnologías y se construyó un moderno edificio para albergar la institución, pero la materia pendiente fue un cuerpo legal que le diera sustento. Tras una década de trámites quedó listo para su promulgación el proyecto que da vida al Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres y crea la Agencia Nacional de Protección Civil, la institución que reemplazará a la ONEMI.

Mientras que la ONEMI está principalmente enfocada a la respuesta luego de la ocurrencia de desastres, la nueva institucionalidad tendría un rol a través de todo el “ciclo de riesgo de desastres” que, de acuerdo con el proyecto de ley, se compone de 4 fases: mitigación, preparación, respuesta y recuperación.

La nueva institucionalidad estará constituida sobre la base de los Comités para la Gestión del Riesgo de Desastres que ejercerán funciones específicas en cada fase del ciclo del riesgo. Se dispone además la existencia de estos Comités en cada uno de los niveles de la división político-administrativa del país, de modo que existirá un Comité Nacional, Comités Regionales y Comunales. El proyecto de ley define, asimismo, a las autoridades y representantes de las organizaciones civiles que los integran en cada caso. Cada Comité contará, además, con una Secretaría Técnica y Ejecutiva.

Más allá de los avances en la organización descentralizada y escalonada, desde el ámbito comunal, provincial, regional y nacional, llama la atención la ausencia del Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia en el Comité Nacional. Esto contrasta con la presencia de otros once ministerios que incluyen, por ejemplo, al Ministerio de Salud y Educación. Esta ausencia implica también la ausencia en los Comités Regionales donde estarán presentes los secretarios regionales ministeriales de la región respectiva, de aquellos ministerios que conforman el Comité Nacional. Se deja abierta la posibilidad de que en las fases de mitigación y preparación se pueda convocar a otros organismos públicos como por ejemplo la Secretaría Regional de Desarrollo Social y Familia o la Dirección Regional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Sin embargo, esta decisión queda al arbitrio del Delegado Presidencial Regional quién actuará en coordinación con el Gobernador Regional.

El proyecto de ley establece, además, la puesta en marcha de un Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres. Este deberá contener información “obtenida de todas las entidades nacionales, regionales, provinciales y comunales” y “se encontrarán obligadas a proporcionar al Servicio toda información que posean vinculada a esta materia las instituciones públicas y las instituciones privadas que obtengan fondos o financiamiento público o que operen servicios de utilidad pública” (Artículo 39). Aunque no se explicita, potencialmente, esto permitiría integrar información del sistema de información social en Chile, pero queda abierto al criterio de las personas que dirijan este nuevo Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, pues no hay un protocolo que mandate la integración de la información.

En resumen, el nuevo proyecto establece un cuerpo legal que da sustento a un sistema nacional de gestión de riesgo de desastres que va más allá del foco en la respuesta, destacando también las fases de mitigación, preparación y recuperación. Se avanza además en una organización más descentralizada y participativa y se establecerá un nuevo Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres. Sin embargo, el presente proyecto de ley no contempla ninguna incorporación explícita del Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia, en ninguno de los Comités y en ninguna de las fases de riesgo, y no explicita la articulación del nuevo Sistema de Información con el sistema de información social y de registro. Con esto se deja la respuesta de protección social ante desastres normativamente aislado del Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres y al arbitrio de las personas a mando.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del proyecto de ley que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, y sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres. Para mayor información véase [en línea] <https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=28521&tipodoc=ofic>.

Desafíos y recomendaciones para la protección social frente a los desastres

Teniendo en cuenta el creciente número de desastres que afectan a América Latina y el Caribe, es de suma importancia que los gobiernos tomen acciones adecuadas para proteger a sus poblaciones, sobre todo a las más vulnerables. En vista de esta tarea la integralidad de la institucionalidad frente a los desastres resulta clave. A continuación, se detallan algunas recomendaciones para encarar el desafío de integralidad y organización institucional de la protección social frente a desastres.

- **Fomentar sistemas de protección social con capacidad de respuesta antes, durante y después de los desastres.** Aun cuando se observa la existencia de varios programas y herramientas de protección social diseñadas y adaptadas para enfrentar a los desastres, hace falta una mayor integración de las dimensiones vinculadas con estos. Ello incluye no sólo un arreglo institucional para la identificación de las necesidades de recuperación de los hogares y de la planificación de procesos de recuperación después del desastre, sino que, además, la promoción de programas de protección social de prevención. Estos programas debieran trabajar sobre las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y ambiental de los hogares priorizando a los hogares más expuestos a amenazas de desastres.
- **Mayor articulación de políticas de gestión de riesgo de desastres y de protección social, tomando en cuenta los marcos y agendas internacionales.** Varios países ya han adaptado sus planes nacionales de gestión de riesgo para integrar la adaptación al cambio climático, la Agenda 2030 y el Marco de Sendai. Sin embargo, con pocas excepciones, como la de la República Dominicana, no existen planes nacionales de actuación para la protección social frente a desastres que sirvan como herramientas de planificación y establecimiento de procedimientos para una respuesta integral del conjunto de programas de protección social frente a desastres. Para avanzar hacia un fortalecimiento de la institucionalidad nacional frente a los desastres resulta beneficioso que las agendas nacionales de gestión de riesgo se integren con las de protección social y se enmarquen y se orienten en la institucionalidad y lineamientos internacionales. Tanto el Marco de Sendai como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático entregan lineamientos para el diseño de políticas integrales que consideren la reducción de riesgo de desastres y la protección social para enfrentar la vulnerabilidad frente a los desastres de manera articulada.
- **Promover la integración y cooperación de actores nacionales, regionales y locales en los sistemas de protección social frente a los desastres.** La mayoría de los desastres se manifiestan a nivel local, por lo tanto, la intervención debe ser articulada entre la escala local y la nacional. Para ello es preciso contar con un protocolo de acción que articule la respuesta en los diferentes niveles y defina de manera clara los roles y las responsabilidades. La proximidad de los actores locales requiere también que estos estén capacitados para trabajar de manera efectiva en la prevención, preparación y recuperación frente a la ocurrencia de desastres. Esto incluye desde el levantamiento de datos hasta la coordinación sectorial en el territorio de la oferta de servicios de protección social. Un buen ejemplo de un enfoque descentralizado es una organización basada en mesas técnicas de trabajo a cargo de la coordinación interinstitucional, las cuales incorporan actores a nivel nacional, sub-nacional y local. Aunque este tipo de organización es favorable para la articulación institucional, la magnitud de algunos desastres requiere asimismo una respuesta centralizada. El gobierno nacional a cargo del sistema y del plan nacional de la gestión del riesgo de desastres debe definir las respuestas adecuadas ajustado al tipo de desastre. La oferta de servicios de protección social a los hogares afectados debe ser concordante con los diferentes tipos y magnitudes. Además, el apoyo a los hogares debiera diferenciar los desafíos derivados del impacto inmediato sobre el bienestar como sobre las implicancias posteriores.
- **Adaptación de los sistemas de información social a las situaciones de desastres.** El uso de sistemas de información social es vital tanto para la gestión del riesgo de desastre como para identificar a los participantes de los programas de protección social. En momentos de desastres la rapidez de acceso y disponibilidad de datos es indispensable para que las autoridades identifiquen a los hogares y a las personas viviendo en estado de vulnerabilidad y expuestas directamente al riesgo. La integración de información sobre hogares vulnerables con mapas geográficos que señalizan factores como la exposición a desastres es esencial para la identificación y priorización de atención coordinada a personas y hogares afectados. Características generales de la composición del hogar y de la vivienda, el nivel de ingreso, la cercanía de la vivienda a un posible foco de peligro, el acceso a servicios básicos y los niveles educacionales, así como información sobre las condiciones de salud, cuidado y trabajo pueden ser variables esenciales para prevenir y actuar de forma expedita y coherente frente a un desastre.
- **Establecer sistemas de monitoreo y evaluación de la capacidad de respuesta articulada frente a desastres con un rol central de la protección social.** Dicho sistema permitiría generar evidencia empírica de la manera más actualizada posible para modificar el curso de los programas y/o

políticas sociales. Estos sistemas deberían incluir indicadores sobre la cobertura y la suficiencia de las prestaciones brindadas y sus impactos en garantizar un nivel de bienestar básico para la población afectada por desastres. Por ejemplo, para analizar la suficiencia de las medidas es posible comparar los montos de las transferencias monetarias de emergencia considerando los programas de mayor cobertura en los países con las líneas de pobreza y pobreza extrema.

Este texto forma parte de una Publicación de las Naciones Unidas que fue coordinada por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mayor información sobre el proyecto, incluidos otros materiales relevantes, disponible en: igualdad.cepal.org/

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabián Repetto a una versión anterior de este documento y de Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, María Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann sobre capítulos específicos, así como el apoyo de Daniela Huneeus en la preparación del documento. Agradecen, asimismo, a todos los participantes en los debates de los talleres de capacitación “Que Nadie se Quede Atrás en la Senda del Desarrollo de Panamá” (Panamá, 15 y 16 de noviembre de 2018) y “Políticas Sociales para que Nadie se Quede Atrás” (Santiago de Veraguas, 9 y 10 de abril de 2019, y Panamá, 11 y 12 de abril de 2019), organizados por la División de Desarrollo Social y la sede subregional de la CEPAL en México, en colaboración con el Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá. Se agradece a María Elisa Bernal, Simone Cecchini, Raúl Holz, Daniela Huneeus, Francisca Miranda, Beatriz Morales, Marcelo Munch, Amalia Palma y Daniela Trucco por su generoso aporte de material fotográfico para la presente publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados

Este texto debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/157)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.