



GUÍA PARA

# DESARROLLAR MARCOS DE RECUPERACIÓN DE DESASTRES

Versión de la Conferencia de Sendai

MARZO 2015



***Nota de descargo:** El presente documento es el resultado del trabajo realizado por el personal de GFDRR, en base a información proporcionada por socios del GFDRR. Los hallazgos, análisis y conclusiones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la opinión individual de alguna de las organizaciones asociadas de GFDRR, incluyendo por ejemplo, el Banco Mundial, los Directores Ejecutivos del Banco Mundial, PNUD, la Unión Europea o los gobiernos a los que representan. Aunque GFDRR ha realizado esfuerzos razonables para asegurar que toda la información contenida en este documento sea correcta, no se puede garantizar su exactitud e integridad. El uso de cualquier dato o información de este documento será bajo riesgo del propio usuario y en ningún caso se considerará a GFDRR o cualquiera de sus socios como responsable de alguna pérdida, daño, obligación o gasto incurrido o sufrido que se reclame como resultado de la confianza en los datos contenidos en este documento.*

*El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Los límites, colores, denominación y demás información que se presente en cualquier mapa en este trabajo no implican juicio alguno de parte del Banco Mundial en relación a la situación legal de ningún territorio, ni el aval o aceptación de tales fronteras.*

# ABREVIATURAS

<b>BASD</b>	Banco Asiático de Desarrollo
<b>BBB</b>	Building Back Better (Reconstruir Mejor)
<b>BRR</b>	Agencia para la Rehabilitación y Reconstrucción de Aceh y Nias - Indonesia
<b>CFO</b>	Comisión de Filipinos en el Extranjero
<b>CMTS</b>	Equipos de monitoreo de construcción
<b>DRF</b>	Marco de recuperación de desastres
<b>DRM</b>	Gestión de riesgos de desastres
<b>DRR</b>	Reducción de riesgos de desastres
<b>DRU</b>	Reconstrucción de unidades distritales – Pakistán
<b>ERRA</b>	Autoridad para la Reconstrucción y Rehabilitación tras el Terremoto - Pakistán
<b>FAITH</b>	Centro de Transparencia de Asistencia Extranjera – Filipinas
<b>GFP</b>	Gestión financiera pública
<b>GFDRR</b>	Fondo Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación de los Desastres
<b>IFI</b>	Instituciones financieras internacionales
<b>INGC</b>	Instituto Nacional para la gestión de desastres - Mozambique
<b>IRA</b>	Asignación de Rentas Internas
<b>LGU</b>	Unidades gubernamentales locales
<b>LINKAPIL</b>	Lingkod Sa Kapwa Pilipino - Filipinas
<b>M&amp;E</b>	Monitoreo y evaluación
<b>MDTFS</b>	Fondos en fideicomiso multidonantes
<b>MIRA</b>	Evaluación multisectorial inicial rápida
<b>MRAZI</b>	Ministerio para reestructurar y administrar zonas de inundaciones
<b>NDRRMF</b>	Fondo nacional para la reducción y gestión de riesgos - Filipinas
<b>OCSS</b>	Organizaciones de la Sociedad Civil
<b>ONGS</b>	Organizaciones no gubernamentales
<b>OPARR</b>	Oficina del Asistente Presidencial para la Rehabilitación y Recuperación - Filipinas
<b>PEC</b>	Consejo de Ingeniería de Pakistán
<b>PERRA</b>	Autoridad Provincial para la Reconstrucción y Rehabilitación tras el Terremoto- Pakistán
<b>PDNA</b>	Post Disaster Needs Assessment (Evaluación de Necesidades Post-Desastre)
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PPP</b>	Asociación público- privada
<b>RMS</b>	Sistema de monitoreo de resultados
<b>RRF</b>	Fondo de Reconstrucción y Recuperación- Yemen
<b>SERRA</b>	Autoridad Estatal para la Reconstrucción y Rehabilitación tras el Terremoto - Pakistán
<b>UE</b>	Unión Europea

# CONTENIDO

■ <b>FLUJO DEL PROCESO DRF</b>	<b>vi</b>
■ <b>NOTA A QUIENES FORMULAN POLÍTICAS</b>	<b>viii</b>
¿Cómo pueden usar esta guía?	viii
Consideraciones clave para quienes formulan políticas en el proceso de recuperación	viii
■ <b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
¿Por qué un marco de recuperación de desastres?	1
¿Qué hace una Guía DRF?	2
Objetivos de la Guía DRF	2
¿Cómo se usa la Guía DRF?	3
■ <b>MÓDULO 1: REALIZAR UNA EVALUACIÓN DE DAÑOS Y NECESIDADES POST-DESASTRE</b>	<b>5</b>
Lista de verificación	9
■ <b>MÓDULO 2. DEFINICIÓN DE POLÍTICA Y ESTRATEGIA PARA LA RECUPERACIÓN</b>	<b>11</b>
Desarrollo de una visión central para la recuperación	11
Marcos de políticas para recuperación	13
Marco programático para recuperación	15
Priorización Intersectorial	17
Estableciendo la recuperación a nivel sectorial	19
Recuperación de desastres en contextos en conflicto	21
Lista de verificación	22
■ <b>MÓDULO 3. MARCO INSTITUCIONAL PARA LA RECUPERACIÓN</b>	<b>25</b>
Asegurando la continuidad de la respuesta humanitaria a la recuperación	25
Quién manejará la recuperación?	26
Seleccionando una agencia líder efectiva	27
Nominación de un líder de recuperación efectiva	31
Creando un mandato institucional legal para la planificación del uso del suelo post desastre	32
Dotando de personal para la recuperación	34
Asegurando la participación comunitaria	35
Rol del Sector Privado	36
Coordinación gubernamental e implementación local	37
Roles de las agencias internacionales y socios de desarrollo	38
Lista de verificación	39
■ <b>MÓDULO 4. FINANCIAMIENTO PARA LA RECUPERACIÓN</b>	<b>41</b>
Revisión presupuestaria post desastre	43
Evaluación de desastres para movilización de recursos	44
Movilización de recursos	44
Coordinación y Asignación de Recursos Financieros	46
Sistemas de gestión financiera pública	47
Auditoría, monitoreo y supervisión	49
Lista de verificación	50

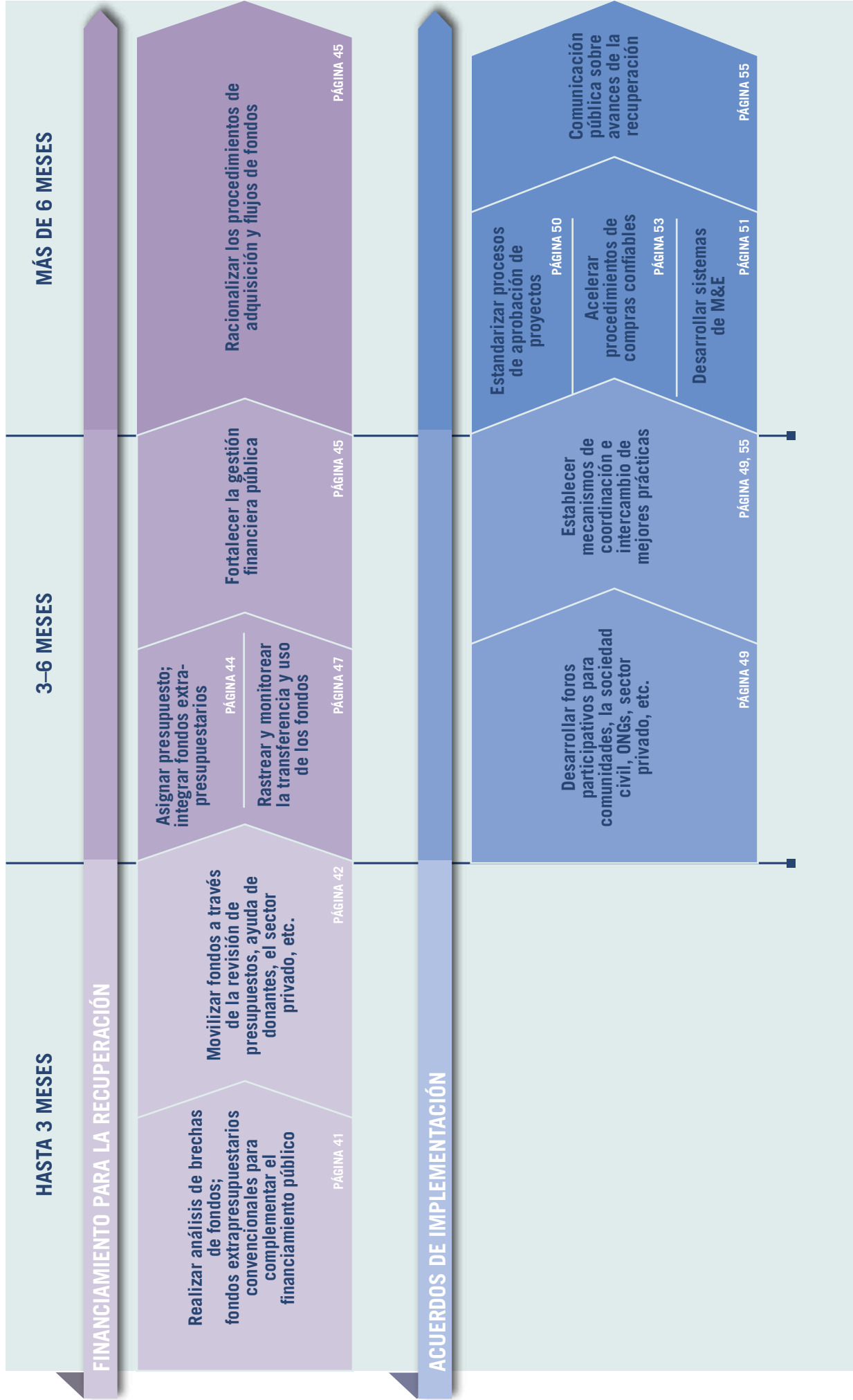
■ <b>MÓDULO 5. ACUERDOS DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DE LA RECUPERACIÓN</b>	<b>51</b>
Mecanismos de coordinación	51
Procedimientos estándar de implementación	52
Establecer estándares de reconstrucción	52
Implementación descentralizada	53
Monitoreo y evaluación	53
Adquisiciones	56
Estrategia de comunicaciones para la recuperación	57
Promoviendo transparencia en la recuperación	59
Lista de verificación	60
■ <b>MÓDULO 6. FORTALECER SISTEMAS DE RECUPERACIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES Y NACIONALES</b>	<b>61</b>
Desarrollar la capacidad de implementar la evaluación de desastres	61
Preparar marcos de recuperación antes de un desastre mejora la resiliencia	62
Financiación financiera predecible	63
■ <b>MEJORES PRÁCTICAS COMUNES Y LECCIONES IDENTIFICADAS EN ESTUDIOS DE CASOS DE PAÍSES</b>	<b>67</b>
Recapitulación de estudios de casos de países en virtud de la iniciativa Guía para Marcos de Recuperación	67
Las lecciones aprendidas proporcionan opciones para acciones normativas relacionadas con la recuperación	68
Lecciones clave de los estudios de caso de marcos de recuperación	68
■ <b>ANEXO 1: MARCO DE RESULTADOS INTEGRADOS PARA EL PLAN DE RECUPERACIÓN</b>	<b>73</b>
■ <b>ANEXO 2: PLANIFICACIÓN DE RECUPERACIÓN SECTORIAL DEL MARCO DE RECUPERACIÓN DE DESASTRES, INDIA</b>	<b>77</b>
■ <b>GLOSARIO</b>	<b>82</b>
■ <b>BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA</b>	<b>87</b>

---

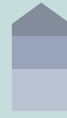
■ <b>FIGURAS</b>	
1.1 Relación entre el PDNA y el DRF	8
2.1 Procesos de planificación de recuperación	11
4.1 Vista global de financiamiento Post Desastre	42
4.2 Elementos claves de financiamiento de recuperación	43
4.3 Superposición entre el financiamiento público y privado	43
4.4 Período de tiempo para el uso de recursos asignados	47
6.1 Estratificación de opciones financieras para riesgos de desastre	64
■ <b>TABLAS</b>	
3.1 Pros y contras de la participación de las organizaciones en la recuperación específica y en la planificación	30







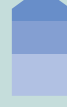
**Definición de política y estrategias**



**Marco institucional**



**Financiamiento para recuperación**



**Acuerdos de implementación**

**Nota:** Este flujo destaca el conjunto de acciones que tienen lugar posterior a un evento de desastre natural hasta la recuperación del desastre. También muestra los procesos centrales y resultados que deben ser parte de una recuperación resiliente. No es exhaustivo, sino que pretende más bien ser una mapa de la información esencial. El orden en que estas funciones de planificación e implementación de la recuperación suceden puede ser ajustado al país y al contexto del desastre.



## NOTA A QUIENES FORMULAN POLÍTICAS

Los instrumentos como la Evaluación de Necesidades Post-Desastre (PDNA) proporcionan una base sólida para cuantificar las necesidades de recuperación y formular estrategias amplias. Sin embargo, la experiencia de las últimas décadas ha demostrado que para cubrir las necesidades de recuperación se debe ir más allá de simplemente realizar evaluaciones post-desastre. A nivel global, ha crecido la demanda por un marco de recuperación de desastres para una recuperación resiliente que se construya en base al PDNA y a otras evaluaciones similares.

Como respuesta a ello, el Fondo Global para la Reducción de Desastres y la Recuperación (GFDRR), la Unión Europea (UE) y el Programa de Desarrollo para las Naciones Unidas (PNUD) se unieron para producir esta guía para el desarrollo de marcos de recuperación de desastres. La guía pretende ser una herramienta basada en la práctica y enfocada en resultados para ayudar a los gobiernos y socios en la planificación para la recuperación resiliente post desastres.

### ¿Cómo pueden usar esta guía?

La guía proporciona la información esencial para asistir a quienes formulan políticas y a otros grupos de interés en la elaboración de un marco para la recuperación post desastres a mediano y largo plazo. Este marco ayudará a articular la visión sobre la recuperación, definir la estrategia de recuperación, priorizar acciones, planificar los detalles y orientar sobre el financiamiento, la implementación y el monitoreo de la recuperación. El marco también es una herramienta que ayuda al aprendizaje y la auto-evaluación, llevando a mejoras continuas en el curso de implementación de la recuperación.

### Consideraciones clave para quienes formulan políticas en el proceso de recuperación

Dependiendo de la naturaleza del desastre, el desarrollo de un marco de recuperación puede requerir pocos o muchos recursos. De igual manera, dependiendo de la escala de la recuperación y reconstrucción requeridas, el desarrollo del marco puede tomar desde pocas semanas hasta varios meses.

#### Acuerdos institucionales

El arreglo más conveniente para la recuperación post desastre es contar con una entidad pre-existente para la planificación central de la recuperación y las funciones de supervisión requeridas para cumplir con los objetivos de recuperación. En ausencia de acuerdos de esta naturaleza, será crítico designar una



agencia que asuma el rol de líder para coordinar o planificar la recuperación. Esta designación debe suceder lo más temprano posible en el proceso de recuperación. La presente guía elabora una multitud de acuerdos institucionales posibles para la implementación de la recuperación. Sin embargo, los elementos clave de una efectiva agencia líder de recuperación, son: que tenga un mandato claro y que esté soportada por un liderazgo político y técnico efectivo.

## **Visión y principios guía**

Otro paso inicial importante para establecer un marco de recuperación es la articulación de la visión de recuperación y los principios guía. Estos elementos permiten al gobierno transmitir sus prioridades de recuperación al público, grupos de interés y socios, y construir consenso nacional o subnacional alrededor de ellas. El establecimiento temprano de la visión y principios guía es importante para asegurar una transición efectiva desde la respuesta humanitaria inmediata hasta la recuperación de mediano y largo plazo. Por ejemplo, los principios guía podrían motivar el uso de materiales para albergues en la respuesta humanitaria que podrían ser reutilizados para reconstruir hogares.

## **Enfoque programático**

La agencia que lidera la recuperación puede ayudar al gobierno a desarrollar un marco que adopte un enfoque programático para identificar sectores prioritarios que son críticos para restaurar los medios de vida. Un marco de este tipo permitiría una gestión holística de la recuperación, en donde las actividades de las agencias gubernamentales, comunidades y entidades no gubernamentales se complementen unas a otras bajo un esquema guiado por el gobierno. Dado que una porción significativa de actividades de recuperación son realizadas por entidades no gubernamentales, un proceso de recuperación inclusivo ayudaría a evitar duplicidades y brechas. Por ejemplo, ciertas áreas geográficas y sectores pudieran ser asignadas a donantes particulares, ONGs y socios de implementación.

La agencia líder supervisaría el desarrollo del marco de recuperación y desempeñaría un rol crítico en su implementación. La agencia líder también podría desempeñar un rol central en la coordinación, supervisión y monitoreo y evaluación (M&E) del avance de la recuperación.

## **Financiamiento para recuperación**

La implementación de la recuperación requiere ser apoyada por la movilización de fondos y mecanismos de coordinación que canalicen los fondos hacia las entidades de implementación de manera oportuna. La recuperación puede ser financiada a través de fondos gubernamentales, ayuda internacional, financiamiento del sector privado y contribuciones de la comunidad. Para administrar la recuperación de manera holística, se recomienda que el gobierno cuente con un mecanismo efectivo para seguimiento de fondos tanto presupuestados como extra-presupuestarios. Contar con un buen mecanismo para el seguimiento de fondos junto con un sistema sólido de administración financiera pública, incrementan la confianza de los donantes y ayudan a movilizar fondos adicionales para la recuperación.

## **Compras simplificadas**

El incremento en el volumen de transacciones y la urgencia con la que requieren completarse, con frecuencia sobrecargan a los sistemas gubernamentales existentes. Contar con procedimientos de compras simplificados puede ser un mecanismo robusto para la adquisición oportuna de bienes y servicios. La experiencia sugiere que en ocasiones los funcionarios responsables no están dispuestos a utilizar procedimientos simplificados de compras incluso si ya existen dentro de los sistemas del gobierno. El mandato conferido a la agencia líder de recuperación bajo el marco de recuperación es importante para invocar y promover el uso de procedimientos simplificados.

## **Comunicación**

Con frecuencia la recuperación es una actividad multisectorial que abarca un amplio rango de actores y comunidades afectadas. Por esta razón, es crucial que el gobierno tenga un sistema consolidado de comunicaciones que transmita el avance de la recuperación y maneje las expectativas de las comunidades afectadas. Una plataforma coherente de comunicación también es útil para comunicarse con donantes y beneficiarios.



## INTRODUCCIÓN

El Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación de los Desastres (GFDRR), LA Unión Europea (EU) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se unieron para producir esta Guía para Desarrollar Marcos de Recuperación de Desastres (Guía DRF).<sup>1</sup> Esta Guía está dirigida primordialmente a audiencias involucradas en la planificación de la recuperación dentro de los sistemas gubernamentales. Estos grupos incluyen formuladores de políticas, líderes y administradores de instituciones de recuperación, gerentes financieros, expertos de monitoreo y evaluación (M&E) y agencias gubernamentales de implementación. También pueden beneficiarse de esta Guía otros grupos de interés nacionales, incluyendo organizaciones de la sociedad civil (OSC), organizaciones no gubernamentales (ONGs) y entidades del sector privado.

La Guía DRF se basa primordialmente en buenas prácticas recopiladas a partir de (a) experiencias de recuperación de desastres en nueve países y (b) colaboración con asesores internacionales y grupos de trabajo técnicos conformados para desarrollar la Guía DRF. La intención es ser una herramienta basada en la práctica y enfocada en resultados para asistir a los gobiernos y socios en la planificación de la recuperación resiliente post desastres,<sup>2</sup> posterior a un desastre de gran escala. También puede ser utilizada para responder a desastres recurrentes de pequeña escala. Finalmente, proporciona procesos clave de planificación y toma de decisiones para el desarrollo de políticas y programas de recuperación. Sin embargo, la Guía DRF no necesariamente cubre todo el alcance de la implementación real de la recuperación.

### ¿Por qué un marco de recuperación de desastres?

Herramientas como la Evaluación de Necesidades Post-Desastre (PDNA) o evaluaciones similares proveen una base sólida para cuantificar las necesidades y formular estrategias amplias. A nivel global, estas evaluaciones se han convertido en una práctica regular inmediatamente después de un desastre. Sin embargo, las experiencias en las últimas décadas han demostrado que para cubrir las necesidades de recuperación se debe ir más allá de simplemente conducir evaluaciones post desastres.

Permitir que las comunidades se recuperen de desastres requiere tanto de una buena preparación antes del desastre, como de asegurar que las medidas de recuperación estén alineadas al desarrollo progresivo después de un desastre. En consecuencia, ha crecido la demanda a nivel mundial por un marco para la recuperación resiliente que pueda basarse en el PDNA u otras herramientas de evaluación

de desastres. Este marco guiaría a los gobiernos y a otros grupos implementadores en los esfuerzos de recuperación a mediano y largo plazo, y ayudaría a articular una visión para la recuperación, a definir una estrategia, priorizar acciones, planificar los detalles y orientar acerca del financiamiento, implementación y monitoreo de la recuperación.

A través del desarrollo de un marco de recuperación de desastres a nivel país, el gobierno podría estar en una mejor posición para dirigir un proceso que unifique los esfuerzos de todos los socios de desarrollo. Adicionalmente, al desarrollar un marco para administrar la recuperación, el gobierno puede ser capaz de abordar mejor la vulnerabilidad al desastre a largo plazo, a través de programas coherentes que acorten la brecha existente entre la recuperación y el desarrollo. Por ejemplo, tales programas podrían abordar las viviendas resistentes a desastres, el cumplimiento del código de construcción, los sistemas de seguridad, el crecimiento verde y la resiliencia ante el cambio climático. Como resultado de desarrollar su marco de recuperación, el gobierno tendría más posibilidades de priorizar las medidas de reducción de riesgos de desastre y de resiliencia dentro de sus metas de desarrollo de corto y largo plazo.

## ¿Qué hace una Guía DRF?

La presente Guía DRF permitirá a los gobiernos crear un marco nacional para la recuperación de desastres que:

- Complemente los PDNAs o evaluaciones similares como herramienta para programar y planificar la recuperación.
- Diseñe los roles, responsabilidades y estructura organizativa de las agencias gubernamentales y no gubernamentales, así como también de las autoridades locales y grupos responsables de la recuperación de desastres.
- Proporcione un plan de acción integrado a nivel de programa para facilitar la planificación, priorización y secuencia de actividades. El marco también guiará las decisiones de financiamiento y gestión de portafolio.
- Funcione como un documento vivo de línea base para monitorear avances y evaluar impactos.
- Asegure la efectividad de la ayuda al unir a múltiples grupos de interés, gubernamentales y no gubernamentales, alrededor de una plataforma común e inclusiva liderada por el gobierno para la definición de la estrategia de recuperación, planificación y gestión de proyectos.

La Guía DRF no pretende ser una carga para el proceso de recuperación con reglas complejas de involucramiento o cooperación entre las agencias nacionales y socios de desarrollo. No es un tratamiento prescriptivo o profundo sobre problemas y desafíos específicos en la recuperación de un país. En lugar de ello, esta Guía flexible y basada en la práctica, ofrece opciones que pueden adaptarse a las condiciones individuales de un país. Finalmente, la Guía DRF no es un tratamiento profundo de todos los problemas y desafíos de la recuperación a nivel sectorial. En lugar de ello, se enfoca en aspectos más amplios múltiples e intersectoriales de la planificación de la recuperación.

## Objetivos de la Guía DRF

La Guía DRF pretende ser una herramienta para asistir a los gobiernos y socios en la planificación de la recuperación resiliente post desastres que guiará hacia un desarrollo sostenible. Los resultados esperados de implementar marcos de recuperación son:

- Definición fundamentada de instituciones y políticas para la recuperación.

- Priorización y programación basada en un proceso inclusivo y transparente que asegure la participación de todos los grupos de interés y utilice buenas prácticas nacionales e internacionales.
- Coordinación efectiva entre socios durante los procesos de recuperación y reconstrucción.
- Marco integral para el financiamiento de la recuperación.
- Mejores sistemas de implementación, monitoreo y evaluación para programas de recuperación.

## ¿Cómo se usa la Guía DRF?

La Guía DRF presenta información ajustada a las diferentes necesidades de las audiencias objetivo. Comprender la estructura ayudará a los usuarios a recorrerla. El contenido detallado de la Guía DRF está estructurado en seis módulos o unidades. Estos módulos siguen la secuencia de pasos requeridos para desarrollar e implementar un marco.

### **Módulo 1: Realizar una evaluación de daños y necesidades post-desastre**

El módulo 1 establece el vínculo entre el PDNA o evaluación similar de desastres y el DRF. Adicionalmente, el PDNA proporciona un breve resumen de los objetivos clave y principios guía para realizar evaluaciones de desastres.

### **Módulo 2: Definición de políticas y estrategia para la recuperación**

Casi al mismo tiempo que se estiman los daños totales y necesidades de recuperación de un desastre, el gobierno puede comenzar a establecer políticas y estrategias para la recuperación. El módulo 2 describe los principios guía de recuperación y buenas prácticas y los resultados claves asociados a desarrollar programas para una recuperación del desastre, integrada y transversal.

### **Módulo 3: Marco institucional para la recuperación**

Adicionalmente a la formulación de políticas y estrategias, es crítico cómo se establecen las instituciones para una recuperación exitosa. El módulo 3 describe buenas prácticas y resultados clave asociados al desarrollo de estructuras institucionales efectivas, liderazgo y recursos humanos para supervisar, administrar, coordinar e implementar la reconstrucción.

### **Módulo 4: Financiamiento para recuperación**

El módulo 4 se concentra en los desafíos principales de financiamiento de la reconstrucción post desastre. Estos desafíos incluyen cuantificar rápidamente los costos económicos y financieros del desastre, desarrollar presupuestos de reconstrucción, identificar fuentes de financiamiento y establecer los mecanismos para administrar y dar seguimiento a los fondos.

### **Módulo 5: Acuerdos de implementación y gestión de la recuperación**

Se debe implementar rápidamente programas de recuperación que mejoren visiblemente las vidas de las poblaciones afectadas por el desastre. El módulo 5 proporciona la información general requerida para asegurar que la implementación del programa sea efectiva, equitativa, oportuna y que esté contribuyendo a reconstruir un mejor futuro.



## Módulo 6: Fortalecimiento de los sistemas de recuperación en el gobierno nacional y local

El módulo 6 examina varias reformas y mejoras a los acuerdos institucionales y legislativos que pueden desarrollarse e implementarse con anticipación a los desastres. Estas mejoras anticipadas ofrecen la mejor esperanza para la reducción de riesgos de desastres.

Otros aspectos comunes de los seis módulos son:

- Cada módulo presenta gráficos de resultados que recomiendan procesos de planificación de recuperación en base a los resultados esperados. Los gráficos de resultados contienen los mismos componentes: procesos centrales de planificación, resultados y actores.
- Se presentan listas de verificación al final de cada módulo. Estas listas permiten a las audiencias objetivo, evaluar rápidamente si los aspectos temáticos tratados en dicho módulo están integrados en el desarrollo de un DRF.
- Se puede encontrar detalles adicionales sobre las opciones estratégicas y de implementación disponibles para varios módulos en los cuadros de texto de buenas prácticas de países que acompañan al texto principal o en los casos de estudio de países. (<https://www.gfdr.org/recoveryframework>).

### Secciones adicionales de la Guía DRF

Las mejores prácticas y lecciones comunes identificadas en todos los países también están combinadas en una sección final, “Buenas Prácticas y Lecciones Comunes Identificadas”.

Todos los resultados de las buenas prácticas en las diferentes etapas de la planificación de recuperación se integran en un Marco de Resultados (apéndice 1), el cual proporciona una visión clara de todos los resultados generados por la planificación de la recuperación.

Dado que un amplio número de actores se unen para desarrollar marcos de recuperación de desastres, para asegurar un entendimiento común, esta Guía DRF proporciona un glosario de términos que podrían no ser familiares para todos los usuarios.

También están disponibles casos de estudio detallados de países – apéndices técnicos y temáticos a la Guía DRF - en <https://www.gfdr.org/recoveryframework>. Los apéndices temáticos que se enfocan en áreas especializadas se agregarán progresivamente a la Guía DRF en línea.

### Notas finales

- 1 “Recuperación” se define como la restauración, y cuando sea apropiado, la mejora de las instalaciones, sustentos y condiciones de vida de las comunidades afectadas por el desastre, incluyendo los esfuerzos por reducir factores de riesgo de desastres. Por otra parte, la “reconstrucción” se enfoca primordialmente en la construcción o reemplazo de estructuras físicas deterioradas y la restauración de servicios locales e infraestructura. El término “recuperación” en esta Guía abarca tanto la “recuperación” como la “reconstrucción”.
- 2 La “Recuperación resiliente” incrementa la resiliencia durante la recuperación y promueve la resiliencia en el desarrollo normal. La recuperación resiliente es un medio para el desarrollo sostenible.



## MÓDULO 1: REALIZAR UNA EVALUACIÓN DE DAÑOS Y NECESIDADES POST-DESASTRE

Una Evaluación de Necesidades Post-Desastre (PDNA) es un prerrequisito para desarrollar un Marco de Recuperación de Desastres (DRF). El país afectado decide qué metodología de evaluación de daños y necesidades será utilizada para realizar la evaluación inicial. El PDNA es una metodología establecida para estimar daños y necesidades que se utiliza con frecuencia. La intención del módulo 1 es establecer el vínculo entre el PDNA o evaluaciones similares de desastres y el DRF.<sup>1</sup>

**Necesidad de evaluación post-desastre.** La recuperación temprana puede iniciar mientras se realizan actividades de respuesta humanitaria. El primer paso transicional de la asistencia humanitaria a la recuperación y reconstrucción a gran escala con objetivos definidos es la decisión gubernamental sobre la naturaleza de la evaluación de desastres y el DRF. En el periodo inicial después del impacto, surgen preguntas en relación a cuáles son las necesidades prioritarias de recuperación y cuáles deben ser los objetivos específicos de la recuperación. Responder a estas preguntas complejas va a requerir una comprensión de la magnitud del desastre. Este entendimiento es adquirido por el gobierno realizando evaluaciones de daños y necesidades a la luz de los objetivos de recuperación acordados por quienes formulan políticas a nivel gubernamental y otros actores clave.

Las evaluaciones de desastre proporcionan la base sobre la cual se puede desarrollar el DRF. Específicamente, las evaluaciones ayudan al desarrollo de planes operacionales para desplegar recursos humanos, financieros y de información para implementar programas de reconstrucción de gran escala. También pueden ayudar a establecer líneas base confiables para el monitoreo y evaluación posteriores al programa de recuperación.

**Elementos clave de una evaluación post-desastre.** Algunos países impactados por desastres pueden tener la intención de financiar la recuperación en la mayor medida posible. Otros países pueden depender de ayuda externa para financiar parte de sus programas de recuperación. Para ambos grupos, es importante que desde el inicio se encargue una evaluación del desastre que acumule el costo de los daños y pérdidas. La evaluación requiere ser liderada por el gobierno. Sin embargo, la evaluación también debe ser inclusiva. Inclusión significa que el gobierno debe asegurar la participación y consulta a las dependencias gubernamentales relevantes (tanto horizontal como verticalmente), la sociedad civil, el sector privado, y frente a frente con la gente en las comunidades afectadas.

Las evaluaciones deben proporcionar una estimación bastante confiable de los requerimientos generales de recursos y el financiamiento disponible para una política de reconstrucción del país y para quienes toman las decisiones financieras. Las estimaciones permitirían entonces iniciar la planificación estratégica y holística de la reconstrucción. Tener una perspectiva estratégica ayuda a desarrollar planes operacionales para desplegar recursos humanos, financieros y de información para implementar programas de reconstrucción a gran escala. También ayuda a establecer líneas base confiables para el posterior monitoreo y evaluación (M&E) del programa de reconstrucción.

Las evaluaciones pueden tomar formas diferentes dependiendo del tipo y tamaño del desastre y del contexto nacional. A continuación ejemplos de los tipos de evaluaciones que pueden utilizarse en escenarios post-desastre.

**Evaluaciones humanitarias y de recuperación temprana.** Los gobiernos y actores internacionales realizan evaluaciones rápidas inmediatamente después de los desastres para identificar necesidades humanitarias. Con frecuencia, estas evaluaciones se organizan alrededor de grupos que utilizarán sus metodologías y herramientas de evaluación específicas del sector. Estas evaluaciones pueden ser realizadas en conjunto, como a través de la Evaluación Rápida Inicial Multi-cluster/sector (MIRA). En algunos casos, estas evaluaciones humanitarias también identifican necesidades de recuperación temprana. Estas evaluaciones se realizan al mismo tiempo o inmediatamente después de las evaluaciones humanitarias.

**Evaluaciones específicas de sector.** Los gobiernos realizan evaluaciones sectoriales utilizando los ministerios competentes relevantes. Sin embargo, los ministerios competentes individuales no necesariamente pueden formar parte de una evaluación multisectorial. En sectores en los que tienen experiencia, las organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el sistema de las Naciones Unidas (ONU), o la Unión Europea (UE) puede brindar soporte en evaluaciones específicas de sector.

En dichos casos, estas agencias internacionales proporcionarían asistencia técnica puntual a tres operaciones específicas:

1. Realizar la evaluación
2. Constituir un equipo de evaluación que incluya a representantes de los ministerios de gobierno relevantes y otros grupos de interés.
3. Aplicar las metodologías y herramientas de evaluación apropiadas.

**Evaluaciones de Necesidades Post-Desastre (PDNA).** El PDNA es un enfoque común de evaluación desarrollado por la UE, PNUD y el Banco Mundial para apoyar a los gobiernos en la evaluación de daños y necesidades de recuperación. Es un proceso inclusivo que se basa en la capacidad y experiencia de actores nacionales e internacionales.

Cuando se participa en tales evaluaciones, se debe utilizar las Guías de PDNA volumen A y B<sup>2</sup>. Esta herramienta está siendo utilizada en un número cada vez mayor de países, en particular para emergencias de mayor escala.

Los gobiernos deben realizar el PDNA con el soporte de la comunidad internacional. La meta principal del PDNA es asistir a los gobiernos en la evaluación completa del impacto de un desastre en el país y lo que se necesita para que la nación se recupere. Los hallazgos sirven como base para diseñar un marco de recuperación resiliente y movilizar recursos financieros para implementarlo. El PDNA proporciona una base empírica más integral para costear la recuperación y reconstrucción post-desastre y para informar a la conferencia internacional de donantes.

**Resultado 1. La evaluación de daños y necesidades post-desastre proporciona la base para el desarrollo del marco de recuperación.**

	Proceso	Resultado	Actores
1	Basarse en las evaluaciones preliminares del gobierno y las agencias de respuesta humanitaria y los estudios iniciales sobre daños que lleven a una evaluación del desastre.	Reportes de evaluación preliminar Recopilación y transmisión de datos de daños y pérdidas a un nodo central	<b>Agencia líder:</b> Punto focal nacional/ subnacional <b>Otros:</b> Ministerios del ramo, dependencias gubernamentales locales, agencias técnicas nacionales, agencias de la ONU
2	Seleccionar los procesos más apropiados y alcanzables y la metodología para realizar evaluaciones tempranas y confiables de daños y necesidades.	Evaluación confiable de daños y necesidades del desastre Línea base cuantitativa y cualitativa para daños, pérdidas y necesidades a lo largo de sectores y divisiones administrativas Plan de monitoreo y evaluación de resultados para programa de recuperación	Punto focal nacional/ subnacional, ministerios del ramo, dependencias gubernamentales locales

**Diferencias clave entre el PDNA y el DRF.** El PDNA y evaluaciones similares de desastres son un componente esencial de un DRF exitoso. Sin embargo, su alcance limitado significa que no puede reemplazar a un DRF. El PDNA proporciona estimaciones de daños y pérdidas y cuantifica necesidades. El Marco de Recuperación (DRF) se basa en la evaluación de daños y pérdidas para una secuencia detallada, priorización, financiamiento e implementación de la recuperación.

El PDNA y el Marco de Recuperación deben ser implementados en conjunto. En la mayoría de instancias, combinar el proceso no requerirá recursos financieros o tiempo adicionales. De hecho, el proceso incrementará significativamente la probabilidad de traducir las recomendaciones del PDNA y DNA? en una recuperación que sea resiliente.

La figura 1 proporciona una mirada más integral de cómo el DRF se basa en los resultados del PDNA.

Figura 1.1 Relación entre el PDNA y el DRF

## CÓMO SE CONSTRUYE EL DRF EN BASE AL PDNA

Proporciona estimación de daños y pérdidas y cuantifica necesidades

Define el período de tiempo, prioridad, planificación financiera e implementación para la recuperación

Es una evaluación integral dirigida por el gobierno

Es un plan de acción liderado por el gobierno que puede ser actualizado periódicamente

Prioriza necesidades al interior de los sectores; sin revisión presupuestaria

Prioriza y secuencia necesidades tanto al interior de sectores como transversalmente en base a asignaciones presupuestarias y estimaciones de financiamiento externo

Lleva a cabo la evaluación inicial de problemas institucionales y restricciones de capacidad para una recuperación eficiente y efectiva

Lleva a cabo una evaluación exhaustiva de las capacidades y habilidades de recuperación y de las opciones institucionales para la recuperación; identifica las necesidades correspondientes de desarrollo de capacidades para una recuperación eficiente y efectiva

Proporciona el alcance inicial para incorporar la recuperación al desarrollo a largo plazo

Asegura que la recuperación sea una parte integral del desarrollo.

Proporciona el alcance inicial para incorporar la recuperación a una resiliencia de desarrollo y reducción de riesgos a más largo plazo

Asegura que la recuperación sea una parte integral de la resiliencia de desarrollo y esfuerzos de reducción de riesgos continuos



PDNA



DRF



## Módulo 1 Lista de verificación

Esta lista cubre los 8 diferentes pasos requeridos para realizar un PDNA o evaluación similar. La lista no es exhaustiva, pero proporciona un resumen de los pasos primordiales a seguir.

- ❑ **Borrador de términos de referencia.** Los términos de referencia guían la evaluación de necesidades en lo relacionado a los sectores a cubrir, los datos a recopilar, los equipos a desplegar y los reportes que se debe preparar.
- ❑ **Cronograma y marco de tiempo.** La evaluación de necesidades debe comenzar 1 o 2 semanas después del desastre. Sin embargo, el cronograma puede variar dependiendo de la escala y naturaleza del desastre. Completar la evaluación de necesidades puede tomar como mínimo de 3 a 6 semanas. Antes de que empiece la evaluación de necesidades, el gobierno debe asegurar que la fase de ayuda humanitaria del desastre haya prácticamente terminado y que la realización de una evaluación de necesidades no impedirá la continuidad de cualquier actividad de ayuda humanitaria.
- ❑ **Participación del gobierno.** El gobierno debe nominar a sus funcionarios y expertos para que participen en la evaluación de necesidades.
- ❑ **Formación y entrenamiento de los equipos de los sectores.** La evaluación de necesidades debe cubrir a todos los sectores afectados. Para cada sector, [el gobierno debe elegir] un equipo que incluirá a los expertos relevantes de las dependencias del gobierno y otras agencias. El gobierno también debe apoyar el entrenamiento de los equipos del sector en los métodos de evaluación de necesidades a través de programas de entrenamiento.
- ❑ **Recolección de datos de línea base y primeros datos.** Las agencias del gobierno deben proporcionar datos de línea base en relación a todos los sectores que están siendo evaluados.
- ❑ **Visitas de campo.** Los equipos de sectores deben realizar visitas de campo para llevar a cabo las evaluaciones. Estas visitas de campo deben ser organizadas por el gobierno. Se decidirá el número de visitas de campo, así como los lugares a ser visitados en consulta con las agencias gubernamentales.
- ❑ **Redacción del reporte.** Todos los equipos de sectores deben escribir sus reportes específicos de sector y enviarlos a un equipo central de redacción que preparará y finalizará el reporte de evaluación de necesidades
- ❑ **Revisión y aprobación del reporte de evaluación de necesidades.** El reporte será entregado al gobierno para su revisión. El gobierno circulará el reporte en varios ministerios/dependencias para sus comentarios. La revisión debe realizarse dentro de un plazo estricto. El equipo de redacción incorporará los comentarios y finalizará el reporte. Una vez que el reporte final del PDNA o evaluación similar sea entregado al gobierno, éste debe aprobarlo. El reporte de evaluación de necesidades se convertirá en oficial y formará la base para la planificación e implementación de la recuperación.

## Notas finales

- 1 Para mayores detalles sobre cómo realizar un PDNA, ver la Guía de Evaluación de Necesidades Post-Desastre, vol. A, 2013, de la Unión Europea (UE), Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial, 222. [www.recoveryplatform.org](http://www.recoveryplatform.org).
- 2 Guía de Evaluación de Necesidades Post-Desastre, vol. A, 2013, de la EC (Unión Europea), Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial Vol. A y B, EC, UN, y Banco Mundial, 2013, [www.recoveryplatform.org](http://www.recoveryplatform.org).





## MÓDULO 2. DEFINICIÓN DE POLÍTICA Y ESTRATEGIA PARA LA RECUPERACIÓN

La visión, formulación de políticas y definición de estrategias pueden iniciar al mismo tiempo que se realizan las evaluaciones de daños. Estos tres primeros procesos proporcionan al gobierno la oportunidad de llegar a las comunidades afectadas para definir el alcance de los programas. El módulo 2 describe la visión, principios guía y estrategias apropiadas requeridas para alcanzar una recuperación integrada e intersectorial.

La figura 2.1 ilustra un diagrama de flujo de los diferentes procesos a seguirse para la planificación de la recuperación.

### Desarrollo de una visión central para la recuperación

La articulación de una visión de recuperación permite al gobierno transmitir sus prioridades de recuperación y construir consenso nacional o subnacional alrededor de ellas. La visión es el punto de partida alrededor del cual se puede formular todo el proceso de recuperación. A continuación los elementos centrales a incluirse en una visión de recuperación.

- **Asegurar que la visión se desarrolla al nivel más elevado del gobierno es crítico para la construcción de consenso entre los varios grupos de interés.** El gobierno puede invitar a grupos de interés internos y externos a sesiones en las que comunica y busca insumos para su visión de recuperación. La búsqueda de acuerdos de parte de los grupos de interés allanará el camino para una planificación unificada. Estas consultas

Figura 2.1 Procesos de planificación de recuperación



al inicio del proceso de recuperación guiarán las expectativas de las comunidades afectadas y los socios de reconstrucción.

- **Asegurar coherencia con los programas de desarrollo.** La visión de recuperación pretende ser coherente con las metas de desarrollo más amplias y de largo plazo del gobierno y con las estrategias de crecimiento del país y la reducción de pobreza. La visión puede proporcionar un continuo estratégico entre la planificación del desarrollo pre y post desastre al cerrar brechas de desarrollo pre-existentes y nuevas generadas por el desastre.
- **Incorporar resiliencia y BBB en la visión de recuperación.** La recuperación resiliente no es bien entendida por la mayoría de profesionales del desarrollo. Los países están comenzando a desarrollar sus propios estándares y definiciones para la recuperación resiliente. Para soportar la recuperación resiliente, la presente Guía DRF recomienda que los países presten particular atención a siete temas: “Reconstruir mejor” (BBB), temas de género, equidad, reducción de la vulnerabilidad, conservación de recursos naturales, protección y adaptación al cambio climático.
- **Optimizar la recuperación entre sectores.** Siempre que sea posible, la visión de recuperación debe abarcar a los sectores público y privado y promover normas para el desembolso no discriminatorio e igualitario de activos entre individuos y comunidades. Con frecuencia, en el pasado la reconstrucción de infraestructura ha dominado la recuperación post desastre. Sin embargo, es igualmente importante la prioridad dada a la recuperación de las vidas y medios de vida en comunidades afectadas por el desastre. Se puede facilitar la recuperación enfocada en la gente mediante la reconstrucción de activos privados a través de subsidios directos, siempre que sea económicamente posible, o a través de otras políticas de activación cuando sea apropiado. Mostrar sensibilidad a las necesidades de la población que ha sido afectada también es importante para atender y manejar las expectativas públicas.

## Resultado 2. Una visión de recuperación aceptada para todos los grupos de interés

	Proceso	Resultado	Actores
1	El primer paso en el desarrollo de un marco de recuperación es definir una visión clara para la recuperación en los niveles políticos y burocráticos del gobierno más altos posibles. Es clave relacionar esta visión al contexto de desarrollo más amplio del país y sus programas de crecimiento y la reducción de pobreza. Para ser verdaderamente inclusiva, la visión debe incluir contribuciones de consultas a diversas partes interesadas.	Articulación de una visión de recuperación.  Conformar reuniones comunitarias para construir consenso para la visión de recuperación.	<b>Agencia líder:</b> Agencia Nacional de Planificación  <b>Otros</b> Agencia designada de recuperación, gobierno nacional / subnacional, ministerios del ramo, sociedad civil, comunidades, otros socios.
2	La visión de recuperación necesita ser afinada para dejar claro (a) las metas prioritarias de reconstrucción y recuperación en general, (b) estándares de políticas, (c) período de tiempo para implementación (d) identificación de partes interesadas, (e) prioridades estratégicas por sector y área geográfica y (f) responsabilidades funcionales para los administradores de programas de recuperación.	Elaborar los detalles de recuperación sectorial, geográfica y funcional.	<b>Agencia líder:</b> Agencia Nacional de Planificación  <b>Otros</b> Agencia designada de recuperación, gobierno nacional / subnacional, ministerios del ramo.

## Marcos de políticas para recuperación

Para financiar e implementar adecuadamente la recuperación post desastre y lograr la visión es indispensable un marco de políticas. El marco debe estar respaldado por los niveles más altos del país en política y determinación de políticas, así como por sus instituciones de planificación y financiamiento. El marco requiere un consenso de alto nivel que se construya alrededor de principios operativos claves transversales, así como indicadores de resultados de recuperación multisectorial a nivel del programa.

En todo el mundo, los marcos de políticas para recuperación a gran escala típicamente consisten de los siguientes elementos:

- Determinación de políticas y coordinación central
- Subsidiariedad<sup>1</sup> e implementación local
- Facilitación por parte del sector público de la recuperación privada
- Restauración de medios de subsistencia sostenibles
- Supervisión independiente y transparencia
- Gestión efectiva de las expectativas públicas y reclamaciones
- Promover las asociaciones público-privadas.

Asegurando y promoviendo la reducción de riesgos de desastres a largo plazo y la adaptación al cambio climático, salvaguardas sociales y ambientales, sensibilidad de género y protección de los grupos vulnerables.

<b>Resultado 3. Provisión de un marco propicio de políticas para alcanzar una visión de recuperación</b>			
	<b>Proceso</b>	<b>Resultado</b>	<b>Actores</b>
<b>1</b>	El gobierno necesita desarrollar un marco propicio de políticas para la recuperación que refleje el consenso multisectorial para acción a niveles nacional y subnacional	Marco de política y principios guía para recuperación. Aplicación consistente y equitativa de principios operativos transversales clave.	<b>Agencia líder:</b> Agencia Nacional de Planificación  <b>Otros:</b> Agencia designada de recuperación, gobierno nacional / subnacional, ministerios del ramo.
<b>2</b>	El marco de políticas identifica los sectores prioritarios del gobierno para recuperación y refleja la priorización intrasectorial. En la mayoría de contextos post desastre, las necesidades de recuperación son planteadas en secuencia a través del PDNA. El gobierno necesita comunicar sus principales prioridades de recuperación a los donantes, socios de recuperación y comunidades afectadas. La buena comunicación por parte del gobierno creará respaldo para sus prioridades entre las diversas partes interesadas.	Identificación de sectores prioritarios para inclusión en el programa de recuperación.	<b>Agencia líder:</b> Agencia Nacional de Planificación  <b>Otros:</b> Agencia designada de recuperación, gobierno nacional / subnacional, ministerios del ramo

## Políticas claves imperativas para la recuperación

Las experiencias exitosas de recuperación alrededor del mundo tienen en común la adopción de por lo menos tres políticas fundamentales: (a) reconstruir mejor, (b) convertir la adversidad en oportunidad y (c) priorizar la recuperación pro-pobres.



- **Reconstruir Mejor que antes.** Reconstruir Mejor que antes (Building Back Better) es el enfoque de reconstrucción que se orienta a reducir la vulnerabilidad y mejorar las condiciones de vida mientras se promueve una reconstrucción más efectiva. BBB atiende la importancia de mejorar la resiliencia de la comunidad luego de desastres e identifica lo que se considera una recuperación exitosa. Los responsables de las políticas y profesionales no han llegado a un consenso sobre lo que BBB debe incluir o no. Sin embargo, como mínimo, BBB significa un compromiso de política para dimensionamiento adecuado, localización segura y mejorar la resiliencia de infraestructura crítica.
- **Convertir la adversidad en oportunidad.** La recuperación de desastres puede ser una oportunidad para reemplazar infraestructura antigua y actualizar los sistemas de provisión de servicios con mejoras resilientes y asequibles.
- **Recuperación pro-pobre<sup>2</sup>.** El priorizar la planificación de reconstrucción para atender las necesidades de individuos y grupos socioeconómicamente vulnerables, contribuye a una sociedad más equitativa. Si se ignoran sus necesidades, los pobres y vulnerables son más susceptibles de amenazas e impactos futuros. Muchos programas de recuperación de desastres incluyen la provisión de apoyo con medios de subsistencia directos, oportunidades para la generación de ingresos, mejor acceso a financiamiento y microcrédito y capacitación en nuevas habilidades. Los gobiernos también subsidian o facilitan la reconstrucción de los activos privados tales como viviendas y empresas de comercio locales. Sin embargo, los gobiernos no pueden sustituir al seguro privado para pagar los costos de recuperación.

### Casilla 2.1 Reconstruir mejor en Queensland, Australia

Luego de las graves inundaciones debido al ciclón tropical Oswald en 2013, el gobierno Australiano y el regional de Queensland, unieron recursos para crear un Fondo de Mejoramiento de \$80 millones. El fondo permite a los consejos locales restaurar o reemplazar activos públicos esenciales deteriorados por el Ciclón Tropical Oswald a un estándar más resiliente a desastres que su estándar pre desastre.

A continuación se describen dos de los proyectos financiados por el Fondo de Mejoramiento.

#### Proyecto George Bell Crossing

George Bell Crossing es un puente ubicado en la región Somerset de Queensland. Se había acabado de reconstruir el puente debido a los daños que sufriera en el 2011 cuando la inundación del Ciclón Tropical Oswald lo destruyó completamente. Las aguas de la inundación también causaron severo socavamiento y erosión a la aproximación del este, lo que causó la demolición total del cruce.

El Proyecto de Mejoramiento reemplazará el cruce con un puente de concreto más grande. Esta estructura reducirá el riesgo de que el material de construcción sea socavado y del erosionado y saturación del pavimento y subsuelo. El proyecto hará que el activo sea más resiliente contra futuros eventos de inundación. Como explicó una autoridad local, "Estos fondos permitirán al Consejo reemplazar puentes y carreteras con mejores y más robustas estructuras que tendrán una mayor duración y que se espera resistan los desastres naturales.

#### Proyecto de Carretera Upper Mount Bentley

El Proyecto de Carretera Upper Mount Bentley está ubicado en la Isla Palm, una comunidad indígena remota. La carretera proporciona el único acceso en tierra para infraestructura vital de comunicaciones, ubicado en la cima del Mount Bentley. Esta carretera sufrió 8 desastres entre enero de 2008 y enero de 2013, reduciendo de forma significativa el acceso seguro durante eventos de desastre.

El proyecto de mejoramiento incluyó construir la pavimentación de concreto de las secciones más empinadas y vulnerables de la carretera. La reparación de la carretera facilitó que las reparaciones a la torre de comunicaciones se realicen sin demoras.

Fuente: G. Newton, "Reconstruyendo mejor para reducir riesgos luego de múltiples eventos de desastre," Autoridad de reconstrucción de Queensland, Queensland, Australia, n.d

## Casilla 2.2 Priorizando la recuperación de sector en la práctica

### Tsunami Sri Lanka, 2004

Luego del Tsunami de diciembre de 2004, el gobierno de Sri Lanka priorizó las necesidades financieras a corto y largo plazo en proporción con los daños sufridos y la estrategia de recuperación.

- Las necesidades financieras de corto plazo incluían los sectores de vivienda, transporte y restauración de medios de vida
- Los activos deteriorados en vivienda y salud han sido reemplazados con aquellos de igual valor.
- Los activos deteriorados en transporte, suministro de agua y saneamiento han sido mejorados. (Estos sectores ya habían sufrido daños antes del tsunami debido a la guerra civil.)

### Lao PDR, Tormentas Tropicales, 2009, 2011, 2013

Entre múltiples desastres relacionados con inundaciones de 2009 a 2013, las evaluaciones exhaustivas inter e intrasectoriales emergieron como un aspecto importante del marco integral de evaluación post desastre.

- La herramienta primaria del gobierno para recolectar datos fue una rápida evaluación multisectorial. Se llevó a cabo en las dos primeras semanas luego del desastre
- Cada organismo competente evaluó los daños y necesidades para su respectivo sector
- El resultado de estas evaluaciones incluyó reportes de organismos competentes que fueron enviados a los ministerios de nivel central.

## Identificación de sectores prioritarios para recuperación

Los siguientes pasos implican la identificación de los sectores prioritarios para recuperación acorde con la visión de recuperación más amplia y el marco de políticas y en base a las necesidades detalladas y la evaluación de daños realizada en la etapa del PDNA. El desglose típico de recuperación programática incluye los siguientes sectores: desarrollo de viviendas rurales/urbanas, agua y saneamiento, gobernabilidad, transporte, energía, infraestructura de comunicaciones, medioambiente,<sup>3</sup> medios de vida, turismo, protección social, salud y educación.

## Marco programático para recuperación

### Enfoque programático para la recuperación

El logro de las metas, objetivos y prioridades de recuperación, como se define en el marco de visión y políticas, requiere el desarrollo y mantenimiento de un marco estratégico y programático. Este marco estratégico es la herramienta central de planificación y el mecanismo de supervisión para recuperación de desastres intersectorial e integrada.

No reviste importancia donde está ubicado el centro de tal planificación de recuperación. En casos de programas de recuperación interprovinciales,

esto puede ser dentro de una autoridad gubernamental central. En los casos de programas subnacionales o locales, el centro de planificación puede estar ubicado dentro de la planificación de recuperación subnacional y entidades de supervisión. Lo que es importante es que la recuperación de gran escala tenga un punto de reunión central o nodo. En este punto, convergen los planes y proyectos de recuperación de las entidades nacionales, subnacionales y locales para proporcionar la imagen de recuperación programática completa para los responsables de las políticas en todos los niveles correspondientes.

En muchos países, la mayor porción de intervenciones de recuperación es asumida por organizaciones no gubernamentales (ONGs). Un enfoque programático también proporciona una oportunidad de ejercer una gestión de recuperación holística. En este enfoque, las actividades de las agencias gubernamentales, ONGs, comunidades y el sector privado se complementan entre sí dentro de un marco liderado por el gobierno.

## Beneficios del Enfoque Programático

Los beneficios claves que pueden derivarse de la supervisión central de recuperación incluyen

(a) aplicación consistente de los principios e imperativos de políticas en todos los programas y proyectos sectoriales; (b) resultados y productos de recuperación armonizados y mutuamente reforzados entre sectores; (c) se necesita priorización dentro y entre los programas sectoriales; (d) secuencia de las actividades de recuperación de conformidad con el orden acordado de priorización para asegurar los resultados planeados (e) refuerzo mutuo de las intervenciones de recuperación gubernamentales y no gubernamentales y (f) un nodo central desde el cual monitorear y evaluar la recuperación a un nivel programático permitiendo hacer ajustes estratégicos según se requiera.

## Fijando los objetivos de recuperación a nivel de programa

Los objetivos programáticos de recuperación son diferentes de los objetivos específicos de sector. Los objetivos de Programa especifican lo que significa recuperación efectiva, eficiente y resiliente en el país y en el contexto post desastre. Los planes de recuperación y reconstrucción tienen el propósito de mitigar no solo los efectos del desastre actual sino también los impactos del riesgo futuro.

<b>Resultado 4. Aplicación de Principios de Política para resultados de recuperación mutuamente reforzados entre sectores</b>			
	<b>Proceso</b>	<b>Resultado</b>	<b>Actores</b>
<b>1</b>	<p>El gobierno necesita desarrollar y mantener un marco estratégico y programático. Este marco servirá como nodo de planificación central y mecanismo de supervisión para la recuperación de desastre transversal e integrado.</p> <p>El marco estratégico y programático aumenta la posibilidad de</p> <p>(a) asignación más equitativa de recursos y priorización equitativa de necesidades dentro y a través de diversos programas sectoriales;</p> <p>(b) secuencia sistemática de actividades de recuperación de conformidad con el orden acordado de priorización para asegurar los resultados planificados en el tiempo planificado y (c) instituir mecanismos para monitoreo y evaluación central de la recuperación a nivel programático haciendo así espacio para modificaciones estratégicas.</p>	Marco de recuperación programática	<p><b>Agencia Líder:</b> Agencia Nacional de Planificación</p> <p><b>Otros:</b> Agencia designada de recuperación, gobierno nacional / subnacional, ministerios del ramo</p>

## Ordenamiento territorial y planificación física

Las políticas de desarrollo existentes deben formar la base de la planificación de recuperación y reconstrucción. Sin embargo, las políticas pre-existentes pueden requerir un replanteamiento del uso del suelo y la provisión de infraestructura física. El replanteamiento puede ser especialmente necesario para regiones enteras que han sido devastadas y necesitan ser rediseñadas y reconstruídas.<sup>4</sup>

En algunas situaciones post desastre, un proceso amplio de planificación puede ser también delegado. Abarcaría aunque también diferenciaría entre los contextos y requerimientos urbano-rurales y local-regionales.<sup>5</sup> La planificación amplia puede ofrecer un tratamiento integrado de un amplio rango de usos del suelo: asentamientos y áreas residenciales; áreas comerciales e infraestructura productiva; infraestructura

pública incluyendo infraestructura física, económica y social; y contextos típicamente rurales tales como infraestructuras de propiedad comunitaria, silvicultura, tierra agrícola, ganadería y pesca.

A niveles locales las consideraciones pueden incluir planes para la consolidación de las tierras no utilizadas, mejoras en la eficiencia energética, mitigación de impacto ambiental, reconstrucción de ciudades estratégicas, integración de uso de tierras residenciales, ecológica y productiva, así como planes para acceso de emergencia.

### **Casilla 2.3 Reasentamiento después del desastre**

#### **Terremoto y Tsunami de Samoa 2009**

Luego del terremoto y tsunami del 29 de septiembre de 2009, el Gobierno de Samoa consideró el reasentamiento de los centros de población afectados por el desastre, lejos de las áreas costeras.

Desde el tsunami, una parte significativa de la población afectada se ha alejado de las áreas costeras e indicó su deseo de asentarse permanentemente en nuevas localidades lejos de la costa. Tales movimientos de la población y los intentos de reconstruir las comunidades lejos de las áreas de amenazas naturales son comunes después de desastres debido a tsunamis. Sin embargo, el éxito –o fracaso– de los esfuerzos de las comunidades y de los gobiernos por reducir la vulnerabilidad a riesgos naturales mediante el establecimiento de áreas de reasentamiento, depende en gran medida de si los servicios básicos pueden ser proporcionados de forma rápida y sostenible luego del desastre para reubicar a las personas.

Los samoanos afectados se han reasentado en áreas tradicionales de plantaciones en las cuales las redes de infraestructura (agua, electricidad, caminos) son inexistentes o de mala calidad. Se requieren inversiones adicionales para crear las redes de infraestructura que sean necesarias, así como instalaciones para proporcionar servicios en las nuevas ubicaciones.

#### **Terremoto de China de 2008**

El 12 de mayo de 2008, la Provincia de Sichuan, China, sufrió un terremoto de magnitud 8.0. El Banco Mundial ayudó al gobierno a desarrollar un “Marco de Evaluación y Protección de Salvaguardas Sociales y Ambientales”. Esto proporcionó una lista sencilla de comprobación para establecer si los proyectos de reconstrucción necesitaban una evaluación de impacto ambiental o un procedimiento más simplificado. Se dio una clara guía a las comunidades y ciudades en las cuales se podrían utilizar áreas para reconstrucción y cuales áreas debían permanecer intocables. Más importante, las consideraciones ambientales y de reducción de desastres se incorporaron en la evaluación, lo que permitió a las comunidades locales distribuir rápidamente sus recursos, reconstruir sus casas en lo posible y retornar a la normalidad. Como resultado, las actividades de reconstrucción no se llevaron a cabo en áreas ambientalmente sensibles o propensas a desastres, lo que ayudó en gran medida a minimizar el impacto de riesgos futuros.

## **Priorización Intersectorial**

La priorización entre sectores puede ayudar a asegurar una recuperación equitativa y que responda a las demandas en las jurisdicciones y comunidades afectadas. La priorización también puede promover agendas de recuperación sensibles a conflictos, pro pobres, pro vulnerables y al género.

Las áreas consideradas sectores incluyen los sectores sociales (vivienda, tierra y asentamientos, educación, salud y nutrición); sectores productivos (empleo y medios de vida, agricultura, comercio y negocios e industria); sectores de infraestructura (infraestructura comunitaria, agua, saneamiento e higiene, transporte y telecomunicaciones, y energía y electricidad). Los sectores Interrelacionados incluyen reducción de riesgos de desastres, medioambiente, género y gobernabilidad.

El primer paso para priorizar es identificar los sectores objetivo para reconstrucción. Segundo, debe hacerse una priorización en base al criterio de las necesidades de recuperación, entre todas las prioridades intersec-

toriales que compiten entre sí. Tal priorización amplía la asignación de recursos y los flujos presupuestarios y extra presupuestarios anuales para la recuperación durante el periodo esperado.

La regla general para la priorización es primero determinar los sectores y las prioridades sectoriales que ayudan a apalancar el impacto humanitario directo en el menor tiempo posible. Los estudios de casos de esta Guía DRF muestran que la vivienda y los medios de subsistencia a menudo tienen precedencia sobre otros sectores. A estos dos sectores se les da precedencia porque impactan directamente en las poblaciones afectadas por desastres. Las intervenciones en estos dos sectores se llevan a cabo simultáneamente con la restauración de infraestructura pública indispensable y la provisión de servicios. La siguiente fase es la reconstrucción de mediano y largo plazo y la generación sostenible de medios de vida.

## Desarrollando principios para la priorización intersectorial

El gobierno necesita establecer principios para determinar el criterio para la priorización intersectorial de tal forma de ayudar a asegurar una recuperación equitativa y que responda a las demandas entre las jurisdicciones y comunidades afectadas. La priorización que se basa en principios asegura que el desarrollo del programa sectorial permanezca consistente con los objetivos generales del programa de reconstrucción.

Ciertos criterios para priorizar las acciones de recuperación surgen consistentemente de las experiencias de países.<sup>6</sup> Seis de estos criterios incluyen:

- Potencial para un impacto humanitario directo y más amplio
- Agendas pro-pobres, pro-vulnerables y con sensibilidad de género
- Potencial para generar medios de vida sostenibles
- Balance entre la recuperación del sector público y privado
- Balance entre la reconstrucción de la infraestructura física y la recuperación menos visible (como el desarrollo de capacidades y gobernabilidad)
- Restauración y reconstrucción de infraestructura y servicios indispensables.

### Resultado 5. Asegurar una recuperación equitativa y que responde a la demanda entre las comunidades afectadas

	Proceso	Resultado	Actores
1	<p>El gobierno necesita establecer una serie de principios para determinar el criterio para la priorización intersectorial. La priorización asegura que los programas y proyectos de desarrollo sectorial posteriores, permanezcan consistentes con los objetivos generales del programa de reconstrucción. La priorización también ayuda a apalancar el impacto humanitario directo en el tiempo más corto.</p> <p>Los diversos sectores competirán por los recursos disponibles El gobierno necesita establecer una priorización intersectorial basada en criterios y verificable de manera objetiva sobre las necesidades de recuperación entre todas las prioridades intersectoriales que compiten entre sí. La priorización puede ayudar a asegurar una recuperación equitativa y que responda a la demanda entre las jurisdicciones y comunidades afectadas.</p>	<p>Desarrollo de criterios para priorización intersectorial y su programación y secuencia para la recuperación.</p> <p>Asignación de recursos objetiva y basada en criterios; racionalización anual del presupuesto de recuperación.</p>	<p><b>Agencia líder:</b> Agencia Nacional de Planificación.</p> <p><b>Otros:</b> Agencia líder de recuperación, ministerios del ramo, Ministerio de Finanzas.</p>

## Estableciendo la recuperación a nivel sectorial

El establecer estrategias sectoriales tempranas puede asegurar que las mismas estén alineadas con los principios gubernamentales de gran alcance para la recuperación.

### Desarrollando programas de recuperación específicos de cada sector

Después que se establezcan el marco de políticas y las estrategias intersectoriales, la Agencia líder de recuperación por lo general lleva a cabo un enfoque programa por programa para definir programas de recuperación específicos de sector. Estos programas traducen las prioridades de políticas en programas y proyectos que puedan ser financiados e implementados. Se espera que los programas y proyectos de recuperación específicos de cada sector reflejen el marco de políticas y estrategias intersectoriales. Los programas aprovechan la información de las evaluaciones y encuestas para planificar los proyectos sectoriales individuales. Este proceso consultivo amplía el sentido de apropiación del programa de recuperación. La consulta asegura la implementación de los principios guía a nivel del proyecto.

### Acciones preparatorias y recolección de información para el desarrollo del programa sectorial

Mediante el desarrollo de estrategias sectoriales amplias al inicio del proceso de recuperación, las políticas sectoriales y los objetivos de reconstrucción pueden ser alineados para asegurar una sinergia entre actividades de reconstrucción y metas de desarrollo.

La Evaluación de Necesidades Post-Desastre (PDNA) o evaluación inicial similar es una referencia importante para el desarrollo de planes de recuperación específicos de cada sector. Estos planes pueden ser superados por la agencia líder de implementación. Las agencias técnicas cooperarán con la conceptualización y desarrollo de los marcos de evaluación, objetivos e instrumentos. La agencia líder de implementación también puede involucrar para estos propósitos a otras organizaciones del sector público, empresas del sector privado u organizaciones de la sociedad civil y comunidad.

#### Resultado 6. Traducir la estrategia de recuperación intersectorial en programas específicos de sector

	Proceso	Resultado	Actores
1	<p>La evaluación inicial luego del desastre proporciona un punto de partida para desarrollar estrategias sectoriales.</p> <p>Las políticas y estrategias sectoriales deben ser afinadas y comprobadas contra la realidad en campo. Involucrar a ejecutores locales y comunidades afectadas en la fase de diseño es la forma más efectiva de hacerlo.</p>	<p>Programas detallados específicos de cada sector desarrollados y revisados por las comunidades afectadas.</p>	<p><b>Agencia líder:</b> Agencia Nacional de Planificación</p> <p><b>Otros:</b> Departamentos gubernamentales locales, organizaciones técnicas nacionales, sociedad civil, comunidades, otras partes.</p>

Se pueden llevar a cabo los siguientes estudios o evaluaciones para informar sobre el desarrollo de los programas y proyectos sectoriales de recuperación:

- **Estudios/evaluaciones de riesgos del terreno.** Información esencial para determinar si es necesaria la reubicación de comunidades.



- **Estudios/evaluaciones de tenencia de la tierra.** Analiza el problema de registros de terrenos y tenencia. Cualquier disputa sobre la propiedad puede demorar o incluso detener la implementación de recomendaciones de planificación del sector.
- **Evaluación de disponibilidad de tierras.** Medio esencial para identificar tierras disponibles y adecuadas que pueden resultar social y económicamente viables para poblaciones desplazadas.
- **Evaluación de capacidad de gobierno e implementación.** Mide la capacidad del gobierno para implementar programas.
- **Estudios/ evaluaciones de riesgos sociales y vulnerabilidad.** Ayuda a identificar a personas vulnerables afectadas por el desastre.
- **Estudios/ evaluaciones de infraestructura y provisión de servicios.** Proporciona resultados que pueden ayudar a diseñar componentes del programa para la rehabilitación de la infraestructura y de los servicios esenciales.
- **Estudios/ evaluaciones económicas y de medios de vida.** Ayuda a que se reanuden de forma adecuada las actividades económicas y medios de vida para beneficiarios del uso de tierras y planes físicos.
- **Evaluación ambiental.** Insumo esencial para el programa para salvaguardar objetivos ambientales.

## **Estableciendo procesos consultivos y foros para planificación inclusiva**

Aun cuando el desarrollo de programas de nivel sectorial se inicie y regule centralmente, es más efectivo cuando se realiza de manera temprana, toma acción e incluye a muchas partes interesadas. Un proceso efectivo también tiene una perspectiva sensible a conflictos. Los procesos consultivos son importantes para asegurar que las estrategias sectoriales sean relevantes entre los diversos actores locales. Las reuniones temáticas abiertas entre sectores (tales como la planificación de recuperación sectorial de vivienda y el diseño de viviendas) pueden ser organizadas por la agencia líder de recuperación junto con las respectivas dependencias sectoriales.

El consultar a las comunidades acerca de la recuperación aumenta la posibilidad de una amplia aceptación de la misma. De hecho, es fundamental la participación de la comunidad para asegurar la demanda, apropiación local de y mayor plazo de sostenibilidad de los esfuerzos de recuperación. La participación de las comunidades también asegura que recuperen acceso a fuentes viables de medios de vida, infraestructura económica y servicios sociales que sean similares o mejores a los que disfrutaban antes del desastre.

## **Ser sensible a los conflictos y actuar para reducirlos**

Para este propósito, es esencial para las agencias participantes que entiendan las dinámicas de los conflictos, especialmente las relaciones entre las partes interesadas y los temas que crean tensiones y problemas. Entonces, es importante analizar de qué manera la intervención tendrá impacto en estas dinámicas.

Ser sensible a los conflictos no es únicamente comprender sino también tomar acción sobre la comprensión. Es importante construir las provisiones y actividades adecuadas cuando se planifican inicialmente las intervenciones o ajustarse a intervenciones en curso. Al tomar estas acciones se asegura que las intervenciones no empeoren sino que ayudan a reducir las tensiones en conflicto reduciendo las desigualdades y superando las divisiones.<sup>7</sup>

## Resultado 7. Programas de recuperación a nivel sectorial desarrollados de manera consultiva e inclusiva

	Proceso	Resultado	Actores
1	Establecer un proceso consultivo para elaborar mapa de todas las partes interesadas claves. El mapa identificará a las partes interesadas a ser incluidas en el proceso de planificación, reduciendo así potenciales reclamaciones y asegurando una amplia aceptación del programa de recuperación.	Proceso para elaborar mapa partes interesadas claves	<b>Agencia líder:</b> Ministerios del ramo <b>Otros:</b> Agencia líder de recuperación, departamentos del gobierno local, comunidades, sociedad civil, ONGs
2	Consultas entre sectores y diferentes niveles de partes interesadas (de niveles nacionales a comunitarios) son importantes para desarrollar y coordinar programas de recuperación. Esta comunicación introduce diferentes perspectivas para consideración en planificar e implementar recuperación.	Diversas modalidades de consulta	<b>Agencia líder:</b> Ministerios del ramo <b>Otros:</b> Agencia líder de recuperación, Departamentos gubernamentales locales, comunidades, sociedad civil, ONGs
3	Organizar reuniones abiertas para involucrar al gobierno subnacional, sociedad civil, instituciones técnicas, círculos académicos, sectores privados y comunidades afectadas. Estos foros pueden facilitar el diálogo y la creación de consenso. Son importantes para crear pertenencia de las comunidades para los programas de recuperación del sector a todo nivel (Ver más información en creación de pertenencia en la Fase 3: Implementación).	Foros para grupos consultivos más amplios	<b>Agencia líder:</b> Ministerios del ramo <b>Otros:</b> Agencia líder de recuperación, departamentos gubernamentales locales, comunidades, sociedad civil, ONGs

### Casilla 2.4 Enfoque de cuatro pasos en conflictos sensibles en la recuperación de desastres

Comprender el contexto en el cual opera, especialmente las causas y dinámicas del conflicto.

Comprender la naturaleza de la intervención. Este paso significa no solo lo que usted hace (su programación) sino también cómo opera, dónde, cuándo y con quien (su total compromiso en el contexto de conflicto).

Analizar la interacción entre su intervención y el contexto para identificar riesgos de conflicto y oportunidades para crear la paz.

Tomar acción sobre este análisis para evitar impactos negativos y maximizar los positivos.

## Recuperación de desastres en contextos en conflicto

En áreas en conflicto afectadas hay una relación de dos vías entre intervención/acción y conflicto. Todas las acciones de recuperación en contextos en conflicto pueden verse afectadas por los conflictos. Sin embargo, también es cierto lo opuesto: la acción en un entorno afectado por conflictos puede y es probable que tenga un impacto en el conflicto.

### Ser sensible al conflicto y tomar acción para reducirlo

Todas las situaciones de conflicto requieren gran sensibilidad de la organización que planifica la recuperación. Las acciones de recuperación deben contribuir a la prevención de conflictos, estabili-

dad estructural y creación de la paz.<sup>8</sup> Para este fin, es esencial ser sensible a los contextos de conflicto, analizar cada intervención por sus efectos y actuar para evitar las tensiones y crear la paz.

## **Asegurar que todos los lados en situaciones de conflicto reciban un trato justo**

Está creciendo cada vez más la comprensión de que la reducción de riesgos de desastres y las medidas de prevención de conflictos deben ocurrir juntas. La respuesta al desastre debe ser sensible a conflictos para prevenir que los dividendos de paz ganados con esfuerzo se vean minados y asegurar que la programación de ayuda es efectiva.

### **Módulo 2 Lista de verificación**

Esta lista cubre los diferentes pasos que se requieren para desarrollar una visión, políticas y estrategias efectivas para la recuperación. La lista no es exhaustiva, pero proporciona un resumen de los primeros pasos a seguir.

#### **Agencia Nacional de Planificación**

- Define una visión de recuperación nacional incorporando los principios de desarrollo de: Reconstruir mejor, convertir la adversidad en oportunidad y recuperación Pro-pobres.
- Asegura que la visión sea coherente con las políticas de gobierno y metas de desarrollo más amplias y de más largo plazo, así como las estrategias de crecimiento y reducción de la pobreza.
- Formula una política de recuperación que prioriza sectores de recuperación y define los principios operativos clave y los indicadores de ejecución.
- Asegura el consenso de todos los participantes en el marco de la política. Establece procesos consultivos y foros para planificación inclusiva.
- Desarrolla un marco de programa que secuencia y hace una priorización basada en criterios de recuperación de sector.
- En situaciones de conflicto, asegura un tratamiento neutral e imparcial.

#### **Agencia líder de recuperación**

- Contribuye a desarrollar una visión y política de recuperación.
- Apoya al desarrollo de principios guía.
- Comunica las principales prioridades de recuperación a los donantes, participantes en la recuperación y a comunidades afectadas.
- Fija objetivos de recuperación a nivel de programa. Los objetivos del programa especifican lo que significa una recuperación efectiva, eficiente y resiliente en su país y contexto post desastre.
- Crea foros de consulta con gobiernos subnacionales, la sociedad civil, instituciones técnicas, círculos académicos, sector privado, y comunidades afectadas. Los foros de varias partes interesadas son indispensables para crear apropiación de los programas de recuperación sectoriales en todos los niveles.
- Repensar las políticas pre-existentes sobre zonificación del uso del suelo y provisión de infraestructura física. Puede ser necesario repensar para regiones enteras que han sido devastadas y necesitan ser re-planificadas y reconstruidas.

## Ministerios del ramo

- ❑ Contribuyen al desarrollo de la visión y política de recuperación.
- ❑ Apoyan al desarrollo de principios guías.
- ❑ Fijan la estrategia de recuperación a nivel sectorial.
- ❑ Identifican prioridades de recuperación dentro de cada sector. Estimula las prioridades de recuperación dentro de cada sector. Promueven las necesidades del sector acorde con la visión de recuperación más amplia y el marco de políticas y se basa en las necesidades detalladas y la evaluación de daños realizado en conjunto en la etapa PDNA.

## Notas finales

1. Ver glosario.
2. Banco Mundial en nombre de la Operacionalización del Programa de Investigación Crecimiento pro-pobres. "Crecimiento Pro-pobres en los 90s: Lecciones y aprendizajes de 14 países". Banco Mundial, Washington, DC, 2005, [http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/342674-1119450037681/Pro-pobres\\_growth\\_in\\_the\\_1990s.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/342674-1119450037681/Pro-pobres_growth_in_the_1990s.pdf).
3. F.G. Renaud, K. Sudmeier-Rieux, y M. Estrella, eds., El rol de los ecosistemas en la Reducción de los desastres. Prensa de Universidad de Naciones Unidas (UNU), Tokio, 2013.
4. Por ejemplo, en Samoa, luego del terremoto y tsunami de 2009, el Gobierno considera el reasentamiento lejos de las áreas costeras
5. A.K. Jha, con J.D Barenstein, P.M. Phelps, D. Pittet, y S. Sena, Casas más seguras, comunidades más fuertes. Manual para la reconstrucción después de Desastres Naturales., Washington, DC: Banco Mundial, 2010, 3.
6. Para detalles refiérase a los casos de estudio de países, Guía para Desarrollar Marcos de Recuperación. refiérase a, vol. 2, [www.gfdr.org/recoveryframework](http://www.gfdr.org/recoveryframework).
7. [http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/EUConflictSensitivity\\_Final.pdf](http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/EUConflictSensitivity_Final.pdf).
8. [http://capacity4dev.ec.europa.eu/sites/default/files/file/13/11/2013\\_-900/guidance\\_note\\_on\\_conflict\\_analysis\\_in\\_support\\_of\\_eu\\_external\\_action.pdf](http://capacity4dev.ec.europa.eu/sites/default/files/file/13/11/2013_-900/guidance_note_on_conflict_analysis_in_support_of_eu_external_action.pdf)





## MÓDULO 3. MARCO INSTITUCIONAL PARA LA RECUPERACIÓN

Para una recuperación exitosa, es importante la forma como están organizadas las instituciones. Un esfuerzo colectivo del gobierno, ONGs, el sector privado y las comunidades promueve un proceso exitoso de recuperación. Para manejar de forma efectiva las contribuciones de diversas partes interesadas en la recuperación es importante aclarar sus roles. El aclarar roles es importante a niveles nacionales y comunitarios. La implementación del programa debe ser coordinada dado que puede involucrar a los sectores público y privado, comunidades y recuperación impulsada por el mercado.

El módulo 3 describe buenas prácticas y resultados claves asociados con el desarrollo de marcos institucionales para la supervisión, administración y coordinación de la recuperación.

### **Asegurando la continuidad de la respuesta humanitaria a la recuperación**

La respuesta humanitaria y las actividades tempranas de recuperación forman las dos primeras fases de la continuación de recuperación. Es importante integrar el conocimiento y el trabajo de la acción humanitaria a la recuperación temprana.

Durante e inmediatamente después de una crisis, las organizaciones locales e internacionales de ayuda se concentran en salvar vidas, limitar los daños y restaurar el orden. Sin embargo, existe una comprensión amplia de que la recuperación resiliente y el retorno a un desarrollo de largo plazo deben ser una parte integral de la planificación de ayuda humanitaria de emergencia. Los trabajadores de asistencia desarrollan programas que aseguran que los esfuerzos de ayuda humanitaria contribuirán a la recuperación de los sistemas nacionales y locales. Estos programas se concentran en proporcionar un entorno seguro capaz de dotar de servicios básicos, mejorar los medios de vida, reducir el riesgo de otra crisis y crear condiciones para desarrollo sostenible futuro.

Para asegurar el máximo impacto de la fase de respuesta humanitaria a las actividades de recuperación temprana, la metodología de trabajo para muchas intervenciones humanitaria es el enfoque grupal. Desarrollado por las Naciones Unidas, los grupos se componen de organizaciones humanitarias tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas a nivel internacional como nacional. Este grupo de organizaciones es responsables de administrar el trabajo en diferentes sectores impactados por desastres. Estos sectores son similares a los multi sectores identificados para recuperación. Los sectores



de enfoque grupal son agua, saneamiento e higiene, salud, nutrición, seguridad alimentaria, educación, protección, albergues, recuperación temprana, coordinación de campamentos y administración de campamentos, logística y telecomunicaciones de emergencia.

La experiencia de las agencias humanitarias es que el enfoque grupal sienta las bases para que las instituciones de recuperación continúen el trabajo de reconstruir las comunidades afectadas. Por estas razones, los esfuerzos gubernamentales para la recuperación de medio y de largo plazo, para restaurar oportunidades de medios de vida, infraestructura esencial y servicios, capacidad de gobierno y cohesión social, pueden ser reforzados en gran medida si estos esfuerzos siguen directamente a los programas de atención de la emergencia. Tal transición establecerá la continuidad para operaciones humanitarias e iniciativas de recuperación tomadas por las comunidades afectadas de recuperación a largo plazo hacia el desarrollo sostenible.<sup>1</sup>

Si la visión de recuperación, principios guías, políticas y marco del programa (Módulo 2) se establecen rápidamente luego de presentarse el desastre, pueden allanar la transición de respuesta humanitaria a la recuperación. Al establecer estas estructuras de forma temprana, el gobierno puede identificar rápidamente los recursos humanitarios que sean aplicables para la recuperación.

Una forma práctica de asegurar la continuidad de la respuesta humanitaria a la recuperación es contratar profesionales y técnicos expertos de las organizaciones de ayuda humanitaria para que trabajen en las organizaciones de recuperación. De esta manera, su conocimiento institucional así como las relaciones comunitarias y buen nombre continuarán creciendo. Los contactos ya establecidos y las líneas de comunicación informales con las comunidades afectadas pueden ser claves para la retroalimentación comunitaria productiva y sostenible de las actividades de reconstrucción. Los contactos y las comunicaciones también ayudan a asegurar que los objetivos de recuperación y reconstrucción permanezcan alineados con las actividades de respuesta humanitaria precedentes.<sup>2</sup>

<b>Resultado 8. Continuidad entre Respuesta humanitaria y recuperación</b>			
	<b>Proceso</b>	<b>Resultado</b>	<b>Actores</b>
<b>1</b>	En la medida en que sea posible, la recuperación debe basarse en las actividades de la fase humanitaria. No deben verse como separadas.	Mantenimiento del conocimiento institucional de la ayuda humanitaria a la recuperación.	<b>Agencia líder:</b> Organización de ayuda humanitaria designada/ organización de recuperación designada/ variedad de ejecutores de fase humanitaria y de recuperación.

### Quién maneja la recuperación?

- **Diseminación geográfica y política del desastre debe responder al diagnóstico.** Luego de un desastre, un paso inmediato para el gobierno es evaluar su capacidad existente para conducir una recuperación post desastre. Los perfiles del administrador principal y de la agencia líder para la reconstrucción post desastre dependerá de la magnitud y naturaleza del desastre. Sin embargo, la agencia líder necesita ser identificada al inicio de la recuperación.<sup>3</sup> Los factores que pueden influir en la selección del administrador principal y de la agencia líder, son el impacto geográfico del desastre (tal como el cruce de líneas jurisdiccionales) y si la capacidad gubernamental existente es adecuada para la duración estimada de la reconstrucción.

- **Se necesita evaluar las habilidades y capacidades logísticas.** Los dos criterios principales para medir la capacidad de una entidad para administrar la recuperación son capacidad de recursos humanos y destrezas. La evaluación de capacidades examina los requerimientos específicos de cada sector. Probablemente, en un sector haya experiencia suficiente (tal vez incluso excesiva) para llevar a cabo la recuperación con éxito. Otro sector puede carecer de personal y que éste no esté capacitado. No se requiere la participación previa de la agencia líder en la recuperación del desastre. Es más importante su habilidad probada de producir resultados bajo plazos cortos, involucrarse en multitareas, colaborar con otras agencias, autoridades locales y sociedad civil y ser flexible acerca de trabajar bajo circunstancias que evolucionan rápidamente.
- **Es importante la capacidad para administrar contratos y adquisiciones.** Es importante la consideración de la capacidad de una organización para administrar contratos para la adquisición de equipo de reconstrucción y material, evaluación de las licitaciones y supervisión de proyectos de recuperación. Estos procesos requieren dedicación de tiempo y recursos humanos, así como un conocimiento técnico específico. En algunas operaciones de recuperación, una tercera parte de los contratistas forman un grupo substancial de ejecutores. En estos casos, es importante la habilidad y capacidad logística de la agencia líder para administrar los contratos para la exitosa implementación de la recuperación.

### Resultado 9. Evaluación de la capacidad de Recursos Humanos y competencias especializadas

	Proceso	Resultado	Actores
1	<p>La evaluación de la capacidad de recursos post desastre puede empezar con el PDNA u otra evaluación similar.</p> <p>Estas evaluaciones deben ser sensibles a las necesidades de competencias especializadas (tales como ingeniería, contratos y administración de proyectos).</p> <p>La evaluación también debe estar alerta a los expertos que poseen la capacidad logística de asumir un amplio rango de tareas de recuperación.</p> <p>La evaluación de capacidad también debe ser sensible a los requerimientos específicos de cada sector.</p>	Se realizan evaluaciones de capacidades adecuadas.	<b>Agencia líder:</b> Agencia Nacional de Planificación

### Seleccionando una agencia líder efectiva

**La agencia líder coordina esfuerzos de recuperación dispares.** Al desarrollar el programa de recuperación, la agencia líder presta especial atención a armonizar las estrategias entre sectores. Armonizar estrategias significa distribuir recursos para evitar la discriminación contra las minorías e inequidades en el gasto y calidad de lo que se proporciona. La agencia líder también debe mantener la urgencia para proporcionar resultados, manteniendo su enfoque en los elementos a entregar y los objetivos.

Existen cinco criterios para escoger a la agencia líder. A nivel mundial, la experiencia de recuperación post desastres revela una diversidad de estructuras institucionales potenciales. La selección de la agencia líder usualmente depende de cinco criterios. Estos son (a) las características del desastre; (b) la estructura actual

de gobierno; (c) la experiencia de la organización en la recuperación previo al desastre; (d) la capacidad de la organización de acercarse a las comunidades e incluirlas en la definición e implementación de su proceso de recuperación y la capacidad de trabajar con autoridades locales y organizaciones no gubernamentales; y (e) estructura de gran alcance en coordinación, monitoreo, supervisión y control de la operación entre organizaciones del país, ministerios del ramo, gobiernos locales y sociedad civil. El gobierno puede escoger una agencia líder luego de haber hecho las consultas necesarias con partes interesadas claves y futuros ejecutores de los programas tanto dentro como fuera del gobierno. Sin embargo, se debe tomar la decisión de forma urgente.

Tres opciones para estructurar una agencia líder . Las tres composiciones más típicas de agencias líder son:

### **1. Fortalecer y coordinar los ministerios sectoriales del ramo existentes para liderar la reconstrucción por sector.**

Esta opción depende de establecer los marcos de recuperación bajo los cuales los ministerios del ramo trabajen independientemente para administrar la recuperación y supervisar e implementar los proyectos en sus sectores. Esta opción usualmente comienza con la preparación en conjunto por parte de los ministerios del ramo, de un plan de acción que identifique los roles y actividades respectivas de los ministerios del ramo para apoyar la reconstrucción. En esta opción, las capacidades existentes de los ministerios del ramo del gobierno deben ser adecuados para manejar responsabilidades urgentes adicionales. Las posibles dificultades incluyen:

- El reclutamiento rápido de recursos humanos temporales probablemente no pueda complementar adecuadamente las capacidades.
- La coordinación de la recuperación puede ser difícil si el personal del ministerio del ramo carece de la experiencia suficiente.
- Los ministerios del ramo pueden hacer esfuerzos para enfocarse en programas de recuperación, sacrificando metas de largo plazo.

#### **Casilla 3.1 Institución de recuperación de inundación de Senegal**

En el 2012, luego de una amplia inundación urbana de tres años anteriores, el Gobierno Senegalés estableció el Ministerio para la Reestructuración y Manejo de las Zonas Inundadas (MRAZI), el primer ministerio en la historia de Senegal dedicado exclusivamente para atender las inundaciones.

El ministerio fue creado para promover una gestión coherente de inundaciones. Se basó en la movilización de todas las partes interesadas para en conjunto desarrollar una verdadera estrategia para la gestión del riesgo de inundaciones y prevención de futuras inundaciones. El MRAZI también tiene el propósito de reducir los impactos negativos de las inundaciones y coordinar la implementación de planes de acción resultantes de la estrategia nacional.

### **2. Crear una nueva institución para administrar la recuperación.**

Esta opción crea una única agencia principal de implementación. Esta agencia prevé, define estrategias, planea, implementa y controla el programa de reconstrucción multisectorial general.

Esta opción tiene varias ventajas. Estas son la autonomía de la agencia, la clara línea de responsabilidades, comunicación efectiva interna y externa, la capacidad de manejar acuerdos financieros complicados y monitorear y evaluar (M&E).

Las potenciales desventajas de la opción 2 incluyen la falta de autoridad de la Agencia líder para lograr resultados, la posible falta de pertenencia por los ministerios del ramo, y el potencial resentimiento institucional de los ministerios del ramo debido a que su autoridad se

### Casilla 3.2 Modelo híbrido en Indonesia

El modelo híbrido se utilizó en Indonesia en el 2004 luego del tsunami del Océano Índico. Desde el inicio existió la cláusula con fecha de expiración. El mandato de cuatro años de la Organización para la Rehabilitación y Reconstrucción de Aceh y Nias mantuvo la urgencia por la reconstrucción e implementó una estrategia de traspaso a la actual administración en Indonesia.

ve comprometida y los mandatos duplicados en diversos niveles de gobierno. Otros riesgos pueden ser la insuficiente inclusión de la sociedad civil y las comunidades afectadas por el desastre en la planificación de recuperación. Además, la puesta en marca causará altos costos administrativos, puede representar de forma inadecuada las necesidades locales y la lucha para cumplir con las demandas urgentes de planificación y ejecución.

**3. Modelo híbrido.** Una tercera opción que es cada vez más utilizada por los gobiernos es un modelo institucional híbrido. Este combina las ventajas de las opciones anteriores mientras que compensa sus riesgos. Bajo este acuerdo, las estructuras gubernamentales existentes se fortalecen mediante la creación de una agencia temporal con fecha de finalización predefinida. La agencia proporcionará una guía central, manejo y apoyo de gran alcance para mantener el programa de reconstrucción en su curso planificado. La creación de una nueva institución puede ser deseable en situaciones en las cuales las organizaciones gubernamentales existentes probablemente no sean capaces de coordinar e implementar un alto número de proyectos adicionales a mayor velocidad, y al mismo tiempo sostener sus servicios públicos de rutina. El modelo híbrido asegura una provisión relativamente rápida de elementos de reconstrucción y cumplir los objetivos. Consolida la recuperación en una sola agencia que supervisará el proceso. Esta agencia será el único punto de coordinación de las partes interesadas nacionales e internacionales. Será responsable de asegurar la inclusión de los ministerios del ramo, autoridades locales, el sector privado y la sociedad civil en todas las fases de la recuperación. Esta agencia trabajará con gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales para delegar responsabilidades de implementación.

Un inconveniente de los modelos híbridos es que cuando la recuperación hace la transición al desarrollo y el mandato temporal de la organización expira, se puede perder su capacidad, conocimiento y experiencia acumulada.

### Los mandatos y modalidades operativas deben ser claras para asegurar una justa asignación de recursos

Los mecanismos especiales para la asignación de recursos para la reconstrucción, adquisición y recursos humanos pueden requerir ser establecidos por la agencia líder. Estos mecanismos deben asegurar una distribución justa de recursos para proteger contra la discriminación o inequidades. Para mandatos limitados por tiempo, los contratos de empleo deben incluir una fecha clara de terminación a fin de que la institución designada no se mantenga más allá de su mandato de reconstrucción.<sup>4</sup>

**Elección de la agencia líder.** Hay dos tipos distintos de agencias a ser consideradas al seleccionar una agencia líder: el modelo de agencia líder de reconstrucción y el modelo de agencia líder de planificación. La Tabla 3.1 proporciona una pauta general de sus fortalezas y debilidades.

**Tabla 3.1 Pros y contras de la participación de las organizaciones en la recuperación específica y en la planificación**

	Pros	Contras
<b>Modelo de organización dirigida a la reconstrucción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene mecanismos para implementar la reconstrucción</li> <li>• Tiene mandato para implementar la reconstrucción</li> <li>• Tiene capacidad para atender el ámbito y magnitud del trabajo que se requiere</li> <li>• No tiene un enfoque de “negocio tradicional”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene conocimiento insuficiente del desarrollo de metas a largo plazo</li> </ul>
<b>Modelo de organización dirigida a la planificación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene conocimiento de objetivos de planificación</li> <li>• Tiene conocimiento de procedimientos de aprobación para las iniciativas de planificación</li> <li>• Tiene mecanismos de reconstrucción para ayudar a la reconstrucción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La inercia institucional puede impedir que la reconstrucción se implemente urgentemente</li> <li>• Carece de la capacidad y mecanismos institucionales para atender las necesidades de reconstrucción con rapidez y flexibilidad.</li> </ul>

**La agencia líder debe ser inclusiva.** Cuando se establecen nuevas organizaciones para dirigir la recuperación, los gobiernos deben asegurar la verificación de acciones unilaterales potenciales por parte de la agencia líder. La verificación de acciones unilaterales por parte de la agencia líder puede lograrse mediante una participación temprana y continua de los ministerios y departamentos del sector, gobiernos locales y regionales, organizaciones no gubernamentales, miembros de la comunidad y socios del sector privado. En conjunto, ellos pueden fijar los principios estratégicos generales y diseñar parámetros y estándares para el desarrollo e implementación de los planes de reconstrucción local.<sup>5</sup>

### Casilla 3.3 Estableciendo mandatos y modalidades operativas en Pakistán

La Autoridad de Rehabilitación y Reconstrucción del Terremoto de Pakistán (ERRA) se implementó luego del terremoto del 2005 como una autoridad central con límite de tiempo, dependiente de la oficina del primer ministro. El propósito de la autoridad fue abordar la recuperación temprana y la reconstrucción y rehabilitación a largo plazo. Los esfuerzos de largo plazo representan la mayor parte de su mandato.

El ámbito de trabajo de ERRA incluyó la planificación estratégica, movilización de recursos, coordinación con todas las partes interesadas y monitoreo de las actividades de reconstrucción y rehabilitación en las áreas afectadas por el terremoto. ERRA fue establecida debido a la necesidad reconocida de un organismo de supervisión central para coordinar las actividades del amplio espectro de actores que participaban en la reconstrucción. Estos actores incluyeron donantes multilaterales y bilaterales, ONGs internacionales, sociedad civil y organizaciones gubernamentales. Se anticipó que tener múltiples agencias que supervisaran la reconstrucción probablemente se volvería inmanejable, por lo tanto centralizar algunas funciones dentro de un organismo único y dedicado se consideró esencial.

## Resultado 10. Mandato y modalidades operativas para la agencia líder de recuperación

	Proceso	Resultado	Actores
1	En base al contexto del desastre y el tipo y escala de los impactos, se debe elegir o desarrollar un mecanismo institucional apropiado para liderar la respuesta y esfuerzos de recuperación.	Se escoge y desarrolla el marco institucional más relevante para que sea el organismo central detrás del cual los donantes y socios alinean el financiamiento y los esfuerzos.	<b>Agencia líder</b> Agencia Nacional de Planificación

### Nominación de un líder de recuperación efectiva

Una institución de recuperación es empoderada mediante un mandato claro y la nominación de un líder informado y con experiencia para que la administre.

**Un líder efectivo debe estar comprometido con el proceso de recuperación, tener grandes habilidades para construir equipos y la capacidad de llegar a la gente afectada.** Como se indicó anteriormente en el marco, la recuperación requiere la participación de todas las partes interesadas en la recuperación, principalmente, las comunidades afectadas. El líder debe tener la habilidad para dirigir un proceso de recuperación inclusivo que una a las instituciones, autoridades y personas afectadas.

**Un líder efectivo puede asegurar buenas prácticas de recuperación.** El liderazgo efectivo puede impulsar la adopción e implementación de buenas prácticas de recuperación. En ciertas instancias, estas prácticas pueden generar debate político. Reconstruir Mejor (BBB) es una filosofía de recuperación que comprende potenciales aspectos políticos, tales como definir BBB e implicaciones presupuestarias y manejo de expectativas de las poblaciones afectadas.

Un líder de recuperación dedicado y empoderado también puede ayudar a mantener inversiones tanto monetarias como no monetarias enfocadas, en permitir una reconstrucción resiliente. El desviar fondos reduce el impacto de las medidas de reducción de riesgos, manteniendo intactos muchos de los riesgos pre desastre.

**Un líder efectivo puede recaudar los recursos necesarios.** El liderazgo se fortalecerá si el candidato tiene credibilidad con todas las partes interesadas en el proceso de recuperación, incluyendo los donantes. Esta credibilidad es importante para recaudar fondos para la recuperación. Los gobiernos, organizaciones y personas donantes analizan al líder para las garantías de transparencia y rendición de cuentas en los esfuerzos de recuperación post desastre.

**Un líder efectivo puede superar barreras institucionales.** Con frecuencia, las organizaciones de reconstrucción enfrentan resistencia de los ministerios del ramo existentes, organizaciones de desarrollo nacional y ONGs que pueden sentir que la reconstrucción está invadiendo sus mandatos. El líder de recuperación debe resolver las divisiones organizacionales entre todos los participantes de la recuperación incluyendo donantes, organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales y gobiernos federales y locales.

Adicionalmente, un fuerte apoyo para el esfuerzo de recuperación de los más altos niveles del liderazgo político puede, cuando sea necesario, ayudar a superar la resistencia de instituciones sobre asuntos tales como jurisdicciones o mandatos potencialmente superpuestos. Un líder experimentado e informado que tiene buenas habilidades políticas y de comunicación y es bien conocido, puede atraer un fuerte respaldo político para el esfuerzo de recuperación.



## Resultado 11. Una institución de recuperación empoderada con liderazgo efectivo

	Proceso	Resultado	Actores
1	Nominar a una persona respetada y con credibilidad para liderar el esfuerzo de recuperación.	Escoger el líder apropiado para una institución de recuperación empoderada	<b>Agencia líder:</b> Legislaturas nacional y local, agencia nacional de planificación

## Creando un mandato institucional legal para la planificación del uso del suelo post desastre

Un mandato legislativo permite a las instituciones a las que se les ha encargado la supervisión para que la recuperación funcione exitosamente. Existen tres opciones efectivas para crear un mandato legal para acuerdos institucionales improvisados o nuevos para el uso estratégico del suelo y la planificación física post desastre. Estos son mediante:

1. Enmienda de la legislación existente
2. Introducir nueva legislación
3. Crear un mandato mediante ordenanzas y órdenes gubernamentales (regulaciones).

### La legislación establece el marco operativo para la institución

La legislación debe codificar claramente las funciones y autoridades de las instituciones de implementación, aclarar los mecanismos de financiación y establecer una fecha final o cláusula con fecha de expiración para la institución.<sup>6</sup>

### Legislación necesaria para aclarar los roles y responsabilidades institucionales

La legislación debe incluir especificaciones sobre qué agencia reconstruirá que activos, fijando así la base para organizar las instituciones de recuperación e implementar programas. La experiencia demuestra que la recuperación puede sufrir tropiezos si existe confusión legislativa sobre la apropiación institucional y responsabilidad. La confusión puede llevar a fricción institucional entre los ministerios del ramo, agencias de desarrollo, autoridades de reconstrucción y agencias no gubernamentales de implementación. A su vez la fricción institucional pone en riesgo los aspectos de la recuperación que se descuidan o se convierten en el foco de demasiada atención.

### Legisla la participación temprana de las agencias que tendrán responsabilidades eventuales sobre los activos reconstruidos

Ciertos activos pueden tener una historia de traspaso inter agencia o herencia inter agencia. Los ejemplos incluyen escuelas que han sido construidas o políticas de medios de vida que han sido introducidas por una agencia de desarrollo con la intención de transferirlas posteriormente al gobierno local. La participación temprana de las agencias que deben mantener la responsabilidad de los activos reconstruidos facilitará la recuperación efectiva y eficiente.

### Activos trans jurisdiccionales

Los activos que atraviesan las fronteras jurisdiccionales de gobiernos locales son áreas adicionales para las cuales un claro entendimiento de roles y responsabilidad ayudará a la recuperación. Ejemplos de tales acti-

vos son las carreteras, sistemas de agua e irrigación. Durante la recuperación, las políticas económicas y los medios de vida instituidos por el gobierno central pero implementados por niveles inferiores del gobierno y la sociedad civil, requieren diálogo y coordinación entre las diferentes partes. Una claridad legal anticipada sobre el grado de autoridad de política e implementación a cada nivel de gobierno nacional y local ayuda a evitar fricciones entre los niveles de gobierno.

### Casilla 3.4 Implementando marcos legales

#### Haití, Terremoto, 2010

El terremoto de Haití del 2010 destruyó y dañó severamente muchos edificios gubernamentales. La infraestructura legal del país/región fue muy impactada. Los procesos legislativos y judiciales se vieron afectados haciendo doblemente difícil de institucionalizar y aclarar el mandato de las agencias importantes. En tales casos en otros países se han invocado poderes especiales tales como la autoridad ejecutiva como una medida para proporcionar empoderamiento de corto plazo a las agencias.

#### Indonesia, Tsunami, 2004

Luego del tsunami del 2004 en el Océano Índico el gobierno indonesio estableció un marco regulatorio para las respuestas post desastre. Identificaba las responsabilidades de los gobiernos central y local así como las funciones y deberes de las agencias de gestión de desastres nacionales y regionales. Las regulaciones describen el marco de financiación de los riesgos del desastre que es una responsabilidad compartida entre los gobiernos central y local. El marco estipulaba las tres fases del desastre: emergencia, recuperación y reconstrucción.

#### Yemen, 1997 Ley de Defensa Civil

En Yemen, la Ley de Defensa Civil de 1997 definía las responsabilidades de la Jefatura Civil General con respecto al manejo del desastre. Posteriormente, la legislación creó el Consejo Supremo de Defensa Civil. Presidido por el Ministro del Interior, el consejo es responsable de proporcionar la dirección de la política aprobando planes para preparación y respuesta de desastres, definiendo las tareas y responsabilidades de cada ministerio/organización, actores y partes interesadas, antes y durante cualquier emergencia.

## Políticas legales claras sobre el proceso de recuperación simplificado de activos privados

Los desastres pueden tener un fuerte impacto en activos de propiedad privada tales como casas y negocios. Para permitirles a las instituciones líder actuar de forma efectiva, es esencial una aclaración legal anticipada en la recuperación de activos del sector privado. Los asuntos a ser considerados incluyen la responsabilidad que las instituciones de recuperación pueden tener para reparar o reemplazar activos del sector privado. El sector de la vivienda experimenta muchos de estos problemas.

### Resultado 12. Instituciones con propósitos y jurisdicción claras

	Proceso	Resultado	Actores
1	Los gobiernos necesitan mandatos institucionales claros que especifiquen el rol de cada agencia y que aclaren las responsabilidades de las diversas partes interesadas en la recuperación. Los países que enfrentan recuperación post desastre a menudo no están preparados para el alcance de la tarea. Primero, existen los requerimientos de recursos de recuperación de importancia financiera y de infraestructura.	Se da adecuada atención a los activos perdidos/dañados; se mantiene el enfoque en la recuperación	<b>Agencia líder:</b> Legislaturas nacional y local

## Dotando de personal para la recuperación

Algunos gobiernos afectados son incapaces de atender los crecientes requerimientos profesionales y técnicos para la recuperación en corto y largo plazo. Estos gobiernos pueden solicitar expertos en otros lados para dar dirección a las actividades programáticas. Es importante buscar y contratar estos recursos humanos e incorporarlos en el marco institucional para recuperación.

### Necesidades de recursos humanos de corto plazo

- **Los recursos humanos, profesionales, administrativos y con capacidades especiales pueden ser fortalecidos mediante políticas de empleo dirigidas.** Como se indica arriba en ocasiones se forma una nueva Agencia líder. En otras ocasiones, se hace responsable de la recuperación a una institución existente. En ambos casos, la capacidad de recursos humanos casi de forma invariable necesita ser fortalecida mediante el incremento de nuevo personal, a menudo con capacidades especializadas. Una opción es obtener experiencia de otras fuentes como departamentos ejecutivos, agencias de respuesta humanitaria, los sectores privados locales e internacionales, la sociedad civil y las agencias internacionales. Las líneas de jerarquía pueden transferirse a la Agencia líder mediante delegación de servicios y otros acuerdos especiales (aún si fueran temporales).

#### Casilla 3.5 Procedimientos para contratar personal de refuerzo

Como parte de respuesta a desastre, los Estados Unidos han establecido procedimientos para contratar personal de refuerzo que esboza los procedimientos de adquisición a corto plazo para departamentos afectados.

Los beneficios significativos surgen de formar equipos de recuperación que están bien conectados a la amplia variedad de partes interesadas en la recuperación. Al reclutar expertos de organizaciones locales e internacionales, la Agencia líder puede incorporar buenas practicas globales a sus esfuerzos de recuperación.

### Requerimientos de recursos humanos a largo plazo

La dotación de personal a largo plazo debe incluir aportaciones de agencias sucesoras. Aumentar el número de profesionales y expertos técnicos para respaldar los esfuerzos de recuperación no es sostenible más allá de los años iniciales de recuperación post desastre. Para facilitar el eventual traspaso del portafolio de recuperación a las agencias de desarrollo<sup>7</sup>, la agencia líder puede reclutar oficiales de enlace y equipos de transición de estas agencias al inicio de la etapa de planificación.

Estas personas entonces pueden participar desde el inicio como socios de planificación de la recuperación. El combinar recursos humanos de corto y largo plazo también puede alertar a la agencia líder sobre las capacidades y requerimientos de los ministerios del ramo.

## Resultado 13. Asegurando recursos humanos adecuados durante todo el proceso de recuperación

	Proceso	Resultado	Actores
1	<p>La agencia escogida para liderar las necesidades de reconstrucción que va a ser fortalecida con personal adicional de los sectores público, privado y sociedad civil.</p> <p>Generalmente se requieren capacidades especializadas para:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Planificación y programación</li><li>• Adquisiciones</li><li>• Gestión de contratos</li><li>• Gestión financiera</li><li>• Mitigación de riesgos</li><li>• Inspección de riesgos</li><li>• Técnicos/ingeniería</li><li>• Monitoreo y evaluación</li><li>• Gestión municipal</li><li>• Salvaguardas sociales</li><li>• Inclusión de género.</li></ul>	Emplea recursos humanos profesionales y técnicos que son necesarios	<b>Agencia líder:</b> Organización de recuperación designada

## Asegurando la participación comunitaria

### La participación comunitaria es la clave en el proceso de recuperación

El principal recurso disponible para la recuperación son las mismas personas afectadas y su conocimiento y experiencia local. Las personas afectadas necesitan ser incluidas y consultadas durante el proceso de evaluación, definición de problemas y necesidades, identificar soluciones e implementar proyectos y dar retroalimentación. El líder es responsable de asegurar esta participación, estableciendo los mecanismos necesarios y trabajando estrechamente con la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales para facilitar que la gente sea escuchada.

La participación beneficiaria también debe propiciar la participación de aquellos que usualmente son marginados dentro de sus comunidades—mujeres, ancianos, discapacitados y miembros de ciertas clases sociales, castas o grupos étnicos-, para influenciar la toma de decisiones

El incorporar el conocimiento y experiencia local en la recuperación, asegura la pertenencia comunitaria y son medios efectivos para asegurar éxito a largo plazo de la recuperación y garantizar que atienda las necesidades reales y proporcione soluciones sostenibles.

### La sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales pueden asegurar la participación de la comunidad

Con frecuencia, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales tienen enlaces bien cultivados con las comunidades afectadas y así pueden desempeñar roles formales en asegurar la participación comunitaria y gestionar la implementación. Asegurar la participación de la sociedad civil y las ONGs para definir e implementar la recuperación post desastre desde el inicio proporciona acceso a su conocimiento y conexiones. Como se mencionó anteriormente, es esencial para el éxito de la recuperación nominar a

### Casilla 3.6 Involucrando a las comunidades y utilizando mano de obra local

#### Yemen, Tormenta Tropical, 2008

Luego de la tormenta tropical del 2008, Yemen creó el Fondo de Reconstrucción y Recuperación (RRF). Su administración ejecutiva estaba compuesta por diversos técnicos, ingenieros y expertos legales del sector privado, más personas que tenían experiencia trabajando con las autoridades locales de Hadramout y Al-Mahara. La presencia de estas personas también facilitó el enlace entre ciudadanos y el Fondo.

Los ingenieros y los equipos de construcción fueron contrataciones locales debido a su experiencia en trabajar con materiales y métodos locales, incluyendo construcciones a base de arcilla.

La oferta de empleo para los residentes de las áreas afectadas para la implementación de proyectos intensivos en mano de obra probó ser un éxito. Esta oferta permitió a las comunidades locales, especialmente a las personas que habían sido afectadas, participar en la reconstrucción de sus hogares, así como en la implementación de proyectos de infraestructura. El uso de materiales locales y mano de obra local en la reconstrucción siguiendo las tradiciones locales animó a las empresas del lugar involucrarse en los programas de reconstrucción, los mismos que a su vez estimulaban la economía local.

líderes respetados de la sociedad civil para que sirvan en política y mecanismos de coordinación. Estas nominaciones también pueden ser parte de los esfuerzos continuos para asegurar la inclusión social y de género en el proceso de recuperación.

Las ONGs son importantes en la implementación de proyectos. En muchos casos, las autoridades gubernamentales pueden tercerizar los proyectos a ONGs que están conformadas por miembros de las comunidades afectadas. Los acuerdos de proyectos pueden ser redactados entre el gobierno y la ONG para asegurar transparencia y equidad durante la implementación.

### Rol del Sector Privado

#### Los sectores público y privado ganan si trabajan juntos para la recuperación

El sector privado puede apoyar a la recuperación de desastres de muchas maneras. Paga un monto significativo del costo de recuperación y reconstrucción. Designa las estructuras e infraestructura que se construyen. Suministra los materiales que facilitan la reconstrucción. Finalmente, el sector privado desarrolla la construcción por sí mismo. Si las economías nacionales y regionales deben crecer y ser reconstruidas mejor luego de un desastre, la participación del sector privado en la

planificación de recuperación y las operaciones es fundamental.

El sector privado puede tener tres roles en la recuperación de desastres:

1. Proveedores de bienes y servicios que participan en una transacción económica
2. Instituciones locales que representan intereses a largo plazo de la comunidad
3. Donantes caritativos de bienes, servicios y experiencia

Es esencial que exista una relación formal que vincule a las entidades privadas con las instituciones oficiales de respuesta y recuperación, bajo la modalidad de asociaciones público-privadas (PPPs). Las PPPs deben ser promovidas y las relaciones deben construirse mucho antes que se presente el desastre.

Los beneficios de Las PPPs incluyen:

- Las PPPs mejoran la capacidad de recuperarse de las pérdidas financieras tanto del gobierno como del sector privado; pérdida de su porción de mercado; y daño a la infraestructura, equipo, productos o interrupción de negocios reuniendo recursos y fuerzas y haciendo de la preparación una opción ganar-ganar.

- Las PPPs facilitan el trabajo del gobierno haciendo que el cumplimiento de los requerimientos regulatorios y de seguridad sea una preocupación para todos. Las PPPs también pueden incrementar la supervisión para prevenir la corrupción que sigue siendo un riesgo importante que desencadena desastres.
- Las PPPs refuerzan los vínculos sociales entre los miembros de la comunidad, los gobiernos locales y la comunidad empresarial.

## Las asociaciones profesionales pueden proporcionar asesoría experta en la planificación de la recuperación

Las asociaciones de expertos e industria tales como aquellas de ingenieros, agricultores y educadores, pueden servir como puntos focales para asesoría experta en planificación de recuperación y reconstrucción. Las asociaciones profesionales también pueden proporcionar información valiosa en aspectos operativos de la recuperación. A menudo, tienen familiaridad informal (anecdótica) con los contratistas y sus industrias específicas. Las asociaciones de expertos e industrias pueden evaluar licitaciones y concursos públicos y actuar en otras posiciones que requieran conocimiento amplio de la industria. En lo relacionado a licitaciones, las asociaciones pueden proporcionar un nivel mayor de transparencia y justicia en el proceso de selección. Ambos son especialmente útiles cuando la influencia de dinero de donantes hace que la selección de un concurso sea un asunto contencioso.

### Resultado 14. Plan de recuperación que integra la participación de la sociedad civil y el sector privado

	Proceso	Resultado	Actores
1	Aprovechan los recursos ofrecidos por la sociedad civil, el sector privado, y las asociaciones de expertos para informar la formulación de políticas e implementación del Marco de Recuperación.	Mecanismo que incluye la sociedad civil, el sector privado y asociaciones de expertos en la recuperación	<b>Agencia líder:</b> Organización de recuperación designada <b>Otros:</b> Ministerios del ramo, dependencias del gobierno local, sociedad civil, ONGs, entidades del sector privado

## Coordinación gubernamental e implementación local

Es necesario definir la visión y política de recuperación a los más altos niveles del gobierno para asegurar la aceptación y la aplicación coherente entre los muchos proyectos simultáneos de reconstrucción en marcha (Módulo 2). Se recomienda una implementación escalonada dentro del proceso DRF que balancee la fijación de políticas gubernamentales nacionales con la implementación descentralizada. Se recomienda que se haga la implementación de programas a nivel local lo más cerca posible a las comunidades afectadas y a las personas.

El rol de la agencia líder es establecer y supervisar los mecanismos de coordinación que garanticen la aplicación de políticas coherentes y la implementación efectiva a niveles regional y local. El trabajo de la agencia de implementación es supervisado por la agencia líder dentro del contexto de un mecanismo de coordinación.



### Casilla 3.7 Coordinación y estructura de implementación multinivel

Luego del terremoto de Pakistán de 2005, la agencia líder de reconstrucción, Autoridad de Reconstrucción y Rehabilitación del Terremoto (ERRA), combinó la coordinación central junto con la implementación local creando una coordinación y estructura de implementación escalonada.

El Consejo ERRA actuó como líder, lo cual proporcionó dirección estratégica para la formulación de políticas y adecuó un financiamiento adecuado. El consejo estaba unido con el Directorio de ERRA, lo que aseguró implementación de las decisiones de la política aprobada. El Directorio también desarrolló e implementó planes, programas y proyectos anuales.

De manera similar, a nivel provincial y estatal, el Comité Directivo provincial estaba asociado con ERRA provincial. El Comité directivo estatal estaba asociado con ERRA estatal. A nivel distrital, los Comités consultivos de reconstrucción distritales proporcionaron supervisión del plan de trabajo a las Unidades Distritales de Reconstrucción (DRUs) dentro de las intervenciones programáticas diseñadas.

El gobierno nacional permitió la implementación local asignando presupuestos independientes a ERRA provincial y ERRA estatal y a los DRUs. Los presupuestos independientes permitieron a las organizaciones implementadoras crear y administrar su propio trabajo. Transferir apropiación a los niveles locales ayudó a asegurar que los proyectos fueron planificados localmente.

## La agencia líder asegura que todas las partes interesadas en la recuperación sean parte del mecanismo de coordinación

Debido a que las ONGs y el sector privado son agencias vitales de implementación, es importante que sean incluidas en los mecanismos de coordinación de la agencia líder. Su inclusión ayuda a asegurar que se mantenga un nivel de coherencia de políticas entre los muchos programas de reconstrucción que se implementen al interior del gobierno y externamente.

### Resultado 15. Implementación descentralizada guiada por coordinación y política establecidas de manera central

	Proceso	Resultado	Actores
1	Se fija la política de recuperación a nivel nacional pero la implementación se realizará a niveles locales.	Estructuras claras para fijar la política de recuperación e implementación.	<b>Agencia líder:</b> Organización Nacional de Planificación, Organización de recuperación designada <b>Otros:</b> Ministerios del ramo

## Roles de las agencias internacionales y socios de desarrollo

Luego de un desastre, el gobierno enfrenta primero las tareas de nominar o crear una Agencia líder de recuperación y reconstrucción.<sup>8</sup> Luego el gobierno debe asegurarse que la organización seleccionada tenga la habilidad y capacidad de coordinar con socios y agencias internacionales. Esta coordinación es especialmente necesaria cuando las agencias internacionales son donantes importantes y están interesados en ser socios de implementación en el esfuerzo de reconstrucción y recuperación.

Las Organizaciones Internacionales usualmente son rápidas para ofrecer ayuda luego de un desastre. Sin embargo su financiamiento puede tener requerimientos y condiciones. Un requerimiento común a muchos donantes es que el gobierno que recibe la donación debe proporcionar evidencia del seguimiento financiero y mecanismos de reporte. El desastre puede haber dañado estos mecanismos que ayudan al seguimiento.

Sin embargo, los donantes tienen obligaciones de reportarles a su entidad constitutiva sobre el buen uso de sus contribuciones para recuperación de desastres. Por lo tanto las organizaciones internacionales pueden ser renuentes para contribuir directamente al presupuesto de recuperación del gobierno. En lugar de eso, los donantes pueden optar por manejar su propia aportación de fondos junto con el sistema nacional.<sup>9</sup>

El crear conjuntamente la pertenencia del proceso de recuperación liderado por el gobierno entre socios internacionales les permite a familiarizarse con las complejidades específicas del contexto. La pertenencia conjunta también puede animar a los socios a hacer compromisos a largo plazo con los proyectos que se han comprometido a financiar e implementar. Sin embargo la participación a largo plazo de los socios debe ser balanceado con la necesidad de asegurar que la Agencia líder no cede el control del programa de recuperación a Organizaciones Internacionales y socios del desarrollo.

Al clarificar desde el inicio el rol de las Organizaciones Internacionales y los socios del desarrollo, el gobierno puede identificar vías para su participación en la recuperación. El gobierno entonces puede establecer lineamientos claros en sus roles, responsabilidades y mandatos.

### Resultado 16. Integración bien manejada de Organizaciones Internacionales y socios del desarrollo

	Proceso	Resultado	Actores
1	Aclarar el rol de las organizaciones internacionales y socios del desarrollo.	Institucionalizar el rol de las organizaciones internacionales y socios del desarrollo; establecimiento de foros de coordinación de donantes	<b>Agencia líder:</b> Organización de recuperación designada

## Módulo 3 Lista de verificación

Esta lista cubre los diferentes pasos que se requieren para crear arreglos institucionales efectivos para la recuperación. Esta lista no es exhaustiva, pero proporciona una pauta general de los pasos esenciales a seguir.

### Organización de Planificación Nacional

- Decidir arreglos institucionales apropiados
- Proporciona mandato legal para recuperación que aclara los roles y responsabilidades institucionales.
- Designa la Agencia líder de recuperación.
- Nomina un líder de recuperación efectiva.

### Agencia líder de recuperación

- Asegura la continuidad entre el trabajo humanitario y de recuperación.
- Aclara el rol de las organizaciones internacionales y socios del desarrollo.
- Coordina los esfuerzos de recuperación entre sectores con múltiples partes interesadas.
- Incluye a la sociedad civil, el sector privado, comunidades y ONGs en el proceso de recuperación.
- Identifica y asegura que los recursos humanos apropiados estén disponibles durante la recuperación

## Notas finales

- 1 M. Arnold y C. Burton, "Protecting and Empowering Vulnerable Groups in Disaster Recovery," Minutas de Conferencia de la Reconstrucción Mundial, Banco Mundial, Washington, DC, 2011, 210–40.
- 2 Ver el Estudio de Caso Pakistán, Guía DRF, vol. 2, Banco Mundial, Washington, DC, en preparación.
- 3 Idealmente, la selección de la Agencia líder y otros acuerdos institucionales para prepararse para un futuro desastre tendría que hacerse anticipadamente. Ver Módulo 6, Strengthening Recovery Systems in National and Local Government Systems.
- 4 En Pakistán, la Autoridad de Rehabilitación y Reconstrucción del Terremoto (ERRA) se estableció como una autoridad central con límite de tiempo bajo la Secretaría del Primer Ministro. Estudio de Caso Pakistán, Guía DRF, vol. 2, Banco Mundial, Washington, DC, en preparación.
- 5 Para detalles refiérase a la sección sobre Monitoreo y Evaluación.
- 6 Vea los estudios de casos de Pakistán, y Yemen, Guía DRF, vol. 2, Banco Mundial, Washington, DC, en preparación.
- 7 Típicamente los ministerios del ramo y agencias de desarrollo.
- 8 Para ver las tres opciones de cómo seleccionar una Agencia líder DRR, vea la sección titulada "Seleccionando la Agencia líder apropiada"
- 9 Vea la sección sobre Financiación para la Recuperación.



## MÓDULO 4. FINANCIAMIENTO PARA LA RECUPERACIÓN

En la recuperación post desastres hay cuatro desafíos principales de financiamiento. Se debe cuantificar rápidamente la cantidad de costos económicos del desastre, desarrollar la recuperación y los presupuestos de recuperación, identificar las fuentes de financiamiento y establecer los mecanismos para administrar y dar seguimiento a los fondos.

Las buenas prácticas financieras en las experiencias post desastres comparten la característica común de desembolsos rápidos, coordinación de recursos y fuentes flexibles de financiación.

**Desembolsos rápidos.** Cumplir con los objetivos de recuperación requiere una respuesta rápida. Las acciones deben ocurrir bajo presión de tiempo significativa y deben completarse dentro de los períodos de tiempo definidos.<sup>1</sup> En comparación con proyectos normales, la necesidad de rapidez requiere cronogramas cortos para la preparación del proyecto, aprobación y adquisiciones. Las exenciones especiales o los procesos acelerados pueden aplicarse para desembolsar los fondos disponibles para la recuperación tan rápidamente (pero tan transparentemente) como sea posible.

**Coordinación de recursos.** Con frecuencia, varios actores gubernamentales y no gubernamentales se involucran en los esfuerzos de recuperación. Este número presenta desafíos significativos de coordinación para la agencia líder. El tener una diversidad de partes interesadas y donantes que contribuyen para los mismos objetivos requiere el uso de diferentes tipos de mecanismos de coordinación para enlazar la política al financiamiento e implementación. Tales mecanismos son especialmente necesarios cuando muchos de los fondos serán manejados no por el gobierno (presupuestadas) sino por las fuentes de financiamiento (fuera de presupuesto).

**Fuentes de financiamiento flexibles.** En entornos post desastre, las condiciones cambian tan rápidamente que pueden ocurrir de-

### Casilla 4.1 Calculando los costos de reconstrucción del sector público y privado en Yemen

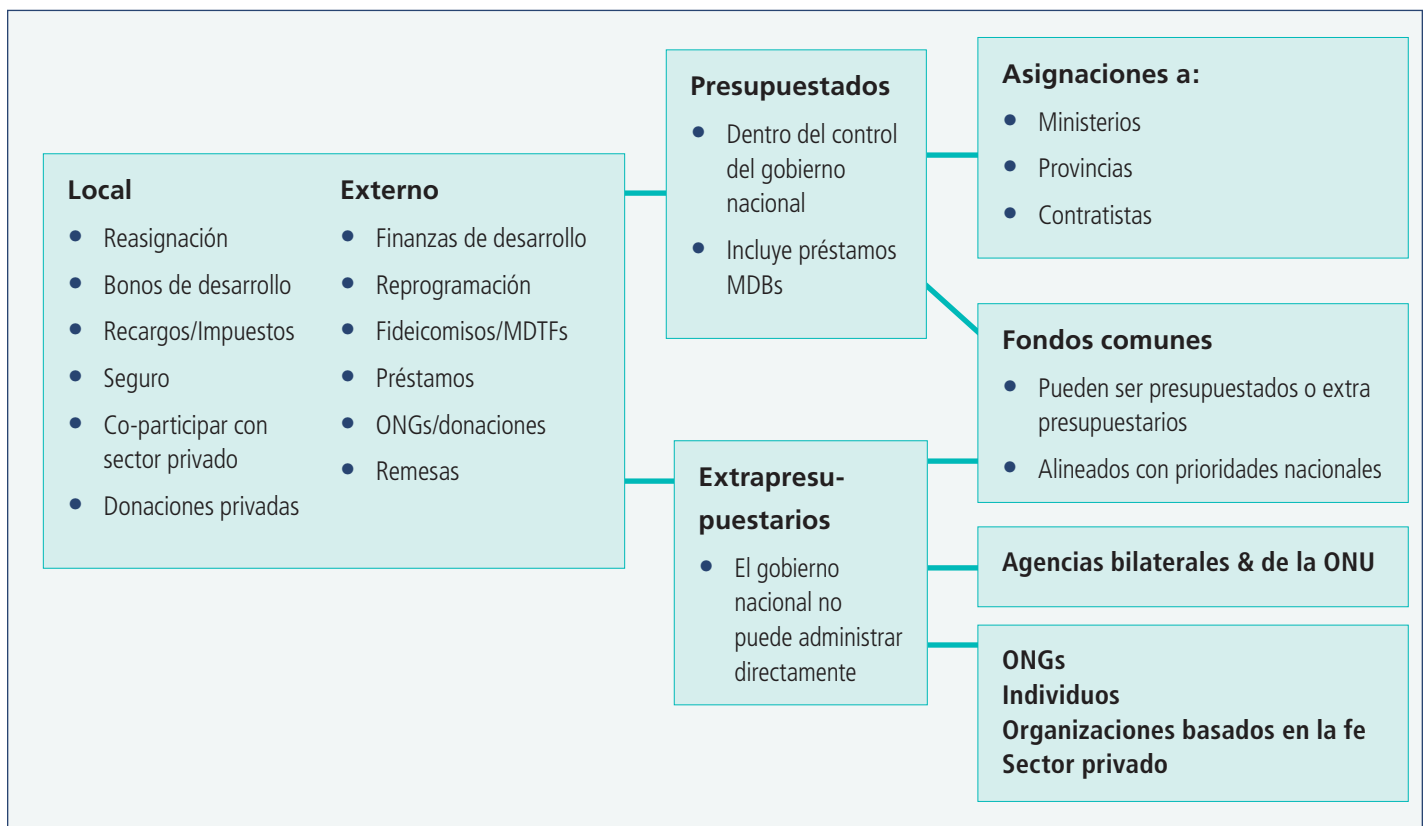
El valor total del impacto del desastre causado por la tormenta e inundaciones en Yemen en octubre de 2008 se estimó en US\$1,638 millones. Este monto equivale al 6% del PIB de Yemen. De este monto, los costos de sector privado ascendieron a US\$402 millones.

En 2013, el súper tifón Haiyan causó daños por USD \$12.9 mil millones en Filipinas, lo que se estima que es el 0.9% del PIB del país. Los daños a la infraestructura fueron de USD \$218.18 millones y las pérdidas directas totalizaron USD \$59.09 millones.

moras no aceptables si las revisiones presupuestarias tienen que esperar hasta el ciclo presupuestario normal. El gobierno puede tener establecido un fondo de contingencia para responder a la urgencia de un desastre. Tales fondos se caracterizan por la flexibilidad para responder adecuadamente, especialmente inmediatamente después del desastre. Los fondos mancomunados de donantes que son administrados por fideicomisarios también se caracterizan por su flexibilidad para financiar las necesidades de recuperación que pueden ser poco atractivas para los donantes bilaterales o que no se adaptan dentro del presupuesto del gobierno.

Las consideraciones financieras de la recuperación se inician con la elaboración de un presupuesto dentro del contexto pre desastre y macroeconómico. Dependiendo de la escala del desastre y la capacidad de la economía nacional, el gobierno puede basarse en gran parte en los recursos nacionales o apelar a fuentes externas para financiamiento. La última opción es útil especialmente cuando el gobierno ya tiene acuerdos de cooperación con los donantes y/u organizaciones multilaterales. La figura 4.1 detalla los elementos de financiación de recuperación de las diversas posibilidades de fuentes de financiación –tanto doméstica como externa. La Agencia líder debe asegurarse que todos estos fondos sean asignados de conformidad con las prioridades de recuperación nacional, sea o no que los fondos se canalicen dentro o por fuera del presupuestario nacional.

**Figura 4.1 Vista global de financiamiento Post Desastre**



La figura 4.2 ilustra los elementos clave de financiamiento para recuperación post desastres cubierto en la Guía DRF incorporando mecanismos para recursos tanto nacionales como internacionales.

Figura 4.2 Elementos claves de financiamiento de recuperación



## Revisión presupuestaria post desastre

### Los desastres naturales impactan en las finanzas públicas

Los desastres ejercen presión en la reasignación de presupuestos gubernamentales rigurosos y una búsqueda de ingresos suplementarios. Al mismo tiempo, los desastres pueden reducir los ingresos de gobierno porque alteran la actividad económica. Los efectos incluyen reducción de la productividad, inflación creciente, reducir el poder de adquisición y posiblemente reducir el comercio o importaciones y exportaciones. Todos estos efectos impactan directa e indirectamente en los ingresos fiscales.

### Revisión presupuestaria continua post desastre

La revisión presupuestaria inicial debe enfocarse en canalizar recursos urgentes para la ayuda humanitaria y esfuerzos humanitarios. Las subsiguientes revisiones pueden basarse en recomendaciones del PDNA o evaluaciones similares rápidas. Estas conclusiones involucran secuencia detallada, priorización y financiamiento e implementación de los proceso de reconstrucción y recuperación. Aún durante el desastre la fase de implementación del marco de recuperación, la Agencia líder necesita analizar los presupuestos para variaciones del comportamiento real.

### Análisis de diferencial de fondos privados

El primero de dos desafíos de la elaboración de un presupuesto post desastre es capturar la superposición entre el financiamiento público y privado. La figura 4.3 resalta los sectores en los cuales existe superposición. El segundo desafío es asignar recursos públicos para bienes privados clave. Un ejemplo es la vivienda. La gente afectada por el desastre probablemente no tenga los recursos necesarios para reconstrucción, lo que es importante para restaurar la normalidad y puede existir una brecha en fondos privados.

Figura 4.3 Superposición entre el financiamiento público y privado

	Bienes públicos	Bienes privados
<b>Finanzas públicas</b>	Carreteras Escuelas	Vivienda
<b>Alianza público-privada</b>	Ferrocarriles Hospitales	Medio de vida
<b>Finanzas privadas</b>	Hospitales Escuelas	Hoteles y Restaurantes vivienda



## Resultado 17. Financiamiento adecuado para recuperación

	Proceso	Resultado	Actores
1	<p>Los gobiernos nacionales y subnacionales revisarán las asignaciones presupuestarias actuales para reasignar financiamiento inicialmente para ayuda humanitaria y recuperación. El gobierno tiene la responsabilidad primordial de responder a las necesidades del contexto post desastre. El gobierno responde a los desastres re-presupuestando y señalando las prioridades de recuperación. Las instituciones multilaterales, donantes bilaterales, ONGs y organizaciones no estatales proporcionan recursos</p> <p>Los presupuestos de recuperación deben obtenerse desde cero para operar fuera del presupuesto nacional o subnacional para que puedan ser implementados rápidamente. El gobierno selecciona las actividades a ser financiadas dentro o fuera del presupuesto.</p>	Revisadas las asignaciones presupuestarias inicialmente para respuesta post desastre; posteriormente para recuperación	<b>Agencia líder:</b> Ministerio de Finanzas <b>Otros:</b> Agencia Nacional de planificación, Agencia líder de recuperación, ministerios del ramo, dependencias de gobierno local, organizaciones técnicas nacionales

## Evaluación de desastres para movilización de recursos

Los daños a la infraestructura y activos se valoran, en primer lugar, en términos físicos (número, extensión de área o superficie, como corresponda) (Módulo 1). Segundo, se asigna un valor monetario a los daños expresados como los costos de reposición de conformidad con los precios de mercado que prevalecían justo antes y después del desastre. Estos costos son el punto de partida. La razón es que el cálculo de costos de recuperación tendrá que considerar costos adicionales. Hay alteraciones de precio post desastre, mejoras asociadas con la reducción de riesgos y el concepto de Reconstruir Mejor introducido por el marco de recuperación. Los cálculos de las pérdidas económicas adicionales se refieren a los cambios en los flujos económicos que surjan del desastre. Los cambios en los flujos continúan hasta que se alcanza la recuperación económica total, en algunos casos, se requiere varios años hasta una década o más.<sup>2</sup>

## Movilización de recursos

El desafío de la recuperación post desastres es movilizar recursos adicionales. En la medida en que sea posible, la recuperación no debe darse a costa de los procesos normales de desarrollo en marcha. Dependiendo de la naturaleza y la escala del desastre, la financiación de la recuperación puede proceder de recursos internos o externos.

### Financiamiento interno

Los recursos internos generados por los gobiernos afectados por desastres son:

- Reasignación entre los rubros presupuestarios de sectores “menos” a “más” afectados por el desastre
- Emitir bonos del estado de reconstrucción o desarrollo
- Gravar impuestos o recargos para la recuperación
- Introducir políticas de incentivo para que el sector privado comparta los costos de recuperación
- Contribuciones benéficas voluntarias de la sociedad civil y privadas
- Seguros.

Lo que es más importante, una gran cantidad de la recuperación la respalda la propia gente. La participación de los sectores públicos en la recuperación puede variar ampliamente. Depende de la naturaleza y escala de los daños del desastre y el balance relativo entre la propiedad de los activos del sector público y privado en las áreas afectadas. En la mayoría de los casos, la mayor contribución para el financiamiento de la recuperación procede de los ciudadanos dentro del país y en el exterior. Estas fuentes de financiamiento, entre ellos las remesas, se hacen cada vez más importantes en los programas de recuperación.

#### **Casilla 4.2 Muestras de financiamiento interno**

##### **Mozambique, Inundación, 2000-2013**

En Mozambique, el Ministro de Finanzas utiliza una provisión que retiene el 10 por ciento de cada presupuesto de sector y local en reserva de gastos inesperados tales como desastres. De no ser utilizados, estos fondos se distribuyen durante el último trimestre financiero del año fiscal. Además, el gobierno local asigna \$3.5-4.0 millones al año para financiar los costos que se espera de las primeras 72 horas de un desastre.

##### **Filipinas, Tifón Yolanda, 2013**

En las Filipinas el gobierno nacional asumió la responsabilidad de financiar la mayoría de la recuperación dentro de su propio presupuesto. Los desembolsos se hicieron de las unidades de gobierno nacional a las unidades de gobierno local (LGUs) usando el mecanismo de Asignación de Rentas Internas (IRA). Este mecanismo enfoca su financiamiento en el desarrollo. Los fondos limitados del Fondo Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres no fueron adecuados para atender las necesidades de recuperación de LGUs.

##### **Lao PDR, Tifones y Tormentas Tropicales 2009, 2011, 2013**

En Laos, los flujos de financiamiento para respuesta a desastres y recuperación incluyen el Fondo Nacional de Desastres, el Fondo Nacional de Contingencia, y el Fondo de Acumulación del Estado. El Fondo Nacional de Desastres se usa para diversas actividades que van desde la diseminación de estrategias, planes y leyes, y la promoción de medios respecto a la evaluación de daños y pérdidas; ayuda humanitaria a las víctimas y recuperación de la infraestructura económica y social. La Contingencia Nacional asigna aproximadamente LAK 100 billones (US\$12.5 millones) anualmente a los planes de recuperación diseñados del gobierno provincial. El Fondo de Acumulación del Estado obtiene su financiación de una asignación del 3 por ciento del total del presupuesto anual del gobierno y requiere la aprobación del gobierno nacional antes de su desembolso.

## **Fuentes de financiamiento externo / internacional**

Los recursos externos para recuperación post desastres pueden proceder de bancos de desarrollo multilaterales, bancos de desarrollo regionales, socios de desarrollo bilateral, ONGs internacionales, filántropos y organizaciones de beneficencia, remesas, y más recientemente de los medios sociales.

Con frecuencia, los métodos que se utilizan para acceder a fondos externos o internacionales son peticiones internacionales y conferencias de donantes.

**Peticiones internacionales.** Los sistemas de ayuda humanitaria nacional, regional e internacional están en capacidad de movilizar y responder a desastres de gran escala que requieren una amplia respuesta a crisis humanitarias convocando a ayudar. Usualmente se hace un nuevo llamado luego de la primera petición que cubre las necesidades de recuperación a detalle.

### Casilla 4.3 Conferencia de donantes exitosa para post terremoto en Pakistán

El éxito de la Conferencia de Donantes del terremoto de Pakistán en 2005 fue facilitado por una estrategia bien preparada de implementación temprana, que calmó las preocupaciones de los donantes frecuentes acerca de la transparencia financiera y recuperación sostenible.

Cuatro aspectos de la presentación del gobierno en la Conferencia de Donantes fueron:

- **Plan de Implementación.** Basado en el PDNA en la cual el gobierno identificó los sectores que requerían recuperación.
- **Acuerdos de implementación.** Usando el PDNA que sugiere el establecimiento de organizaciones federales y a nivel de distrito para la implementación, el gobierno esbozó su estrategia para implementar la recuperación.
- **Acuerdos de coordinación.** Dada la escala de recuperación requerida, se tuvo cuidado para dirigir la forma en que la recuperación debía ser sensible a los requerimientos de coordinación. La buena coordinación fue de especial importancia para los donantes quienes típicamente enfrentan desafíos de coordinación con el gobierno durante la recuperación.
- **Incorporación de DRR en la recuperación.** La reducción del riesgo de desastres se estableció de manera temprana como uno de los principios guía clave en la recuperación. La planificación de recuperación presentada en la Conferencia de Donantes se organizó alrededor de este principio.

**Conferencias de donantes.** Se puede organizar una conferencia internacional de donantes tan pronto como sea posible por el gobierno o la comunidad internacional, preferible dentro de los primeros tres meses luego de un desastre de gran escala o emergencia compleja. El celebrar una conferencia de donantes es una forma efectiva y coherente de obtener financiación para las actividades post desastre de los gobiernos. Los donantes comprometen recursos para necesidades humanitarias así como recuperación y reconstrucción a largo plazo de conformidad con sus propias prioridades estratégicas.

**Instituciones financieras internacionales.** Cada vez más, las instituciones financieras internacionales (IFIs), tales como el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo (incluyendo el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo) están comprometidos en proporcionar servicios de préstamos y de cooperación no reembolsable a los países en desarrollo para recuperación post-desastres. La ayuda financiera generalmente proporcionada como préstamos blandos se usa para reconstruir activos físicos incluyendo viviendas privadas. La ayuda no reembolsable de IFIs incluyen evaluaciones de daños y pérdidas, actuando en rol de asesoría y otras formas de asistencia técnica.

Las evaluaciones conjuntas se han convertido en mecanismos importantes para comprometerse con otros donantes y asegurar que las necesidades de los que solicitan préstamos se atiendan sin superposiciones. En casi todos los grandes desastres en el pasado reciente, IFIs han sido una de las fuentes de ayuda financiera más importantes para recuperación.<sup>3</sup>

## Coordinación y Asignación de Recursos Financieros

El manejo de entrada de recursos y el gastarlos de forma efectiva son los desafíos en un entorno post desastre. La asignación real de recursos se hace a través de un proceso presupuestario. La figura 4.4 resalta los diferentes períodos de tiempo para la asignación de recursos. Típicamente, los gastos de reconstrucción serán fuertes a mediano y largo plazo al reemplazar la infraestructura destruida o dañada

**Figura 4.4 Período de tiempo para el uso de recursos asignados**

Financiamiento posterior	Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo
Presupuesto de contingencia			
Asistencia de donantes (Ayuda humanitaria)			
Reasignación de presupuesto anual			
Préstamos externos			
Realineación de presupuesto de capital			
Asistencia de donantes (reconstrucción)			
Incremento de impuestos			

Fuente: Adaptado de ASEAN, "Advancing Disaster Risk Financing and Insurance in ASEAN Member States: Marco y opciones para implementación," Asociación de Naciones del Sudeste de Asia, Jakarta, 2012.

Los fondos del sector privado y organizaciones no gubernamentales fuera del presupuesto gubernamental son importantes para la recuperación. En muchos casos, la financiación del gobierno no es suficiente. El enfoque programático puede ayudar a coordinar las fuentes de financiación, asegurar la comunicación entre diferentes fuentes de fondos y asegurar que los dineros gastados no dupliquen esfuerzos. Por ejemplo, los fondos del sector privado pueden ser asignados a un área o sector específico. Los fondos provenientes de organizaciones no gubernamentales pueden ser asignados a necesidades sociales.

## Sistemas de gestión financiera pública

Un paso importante para cumplir con los objetivos de recuperación es fijar el sistema financiero que asigne y desembolse fondos de un nivel de gobierno a otro; y/o comunidades o sistemas que manejan recursos externos.

En desastres a gran escala los flujos de recursos externos son significativos. Por lo tanto, el financiamiento de recuperación será administrado a través tanto del presupuesto del gobierno (en presupuesto) o financiamiento fuera de presupuesto.

<b>Resultado 18. Funcionamiento de los sistemas financieros para la recuperación</b>			
	Proceso	Resultado	Actores
1	Se aconseja al gobierno que obtenga el máximo nivel posible de participación y respaldo para establecer sistemas financieros a nivel de proyecto tan pronto como sea posible. La planificación financiera total y el establecimiento de estructuras financieras para manejar la entrada de recursos externos inmediatamente después de un desastre puede animar la participación internacional y la confianza en el plan de recuperación. <sup>4</sup>	Sistema financiero respaldado por el nivel político más alto capaz de absorber las entradas de recursos.	<b>Agencia líder:</b> Ministerio de Finanzas con el más alto nivel de participación política
2	El gobierno necesitará transferir fondos o efectivo a (a) entidades subnacionales; y/o (b) organizaciones no gubernamentales, comunidades, viviendas y personas. La implementación descentralizada acelera la recuperación y es más probable que corresponda a las necesidades reales de las comunidades afectadas	Establece procedimientos para compartir los datos de evaluación con las agencias de implementación; identifica los medios para monitorear y auditar las transferencias y uso de fondos.	<b>Agencia líder:</b> Ministerio de Finanzas/ Agencia líder de recuperación / Ministerios del ramo

#### Casilla 4.4 Asistencia de donantes: arreglos en presupuesto

Luego de las inundaciones y ciclones en Mozambique en 2000 y 2009, el sistema de gestión financiera del sector público exitosamente manejó los fondos de donantes con la debida rendición de cuentas y transparencia sin establecer un fondo fiduciario de donantes. Para manejar la recuperación de las inundaciones y ciclones de 2000 y 2001, el gobierno puso en marcha un programa de recuperación post inundación con el apoyo de donantes externos y administró gran parte a través del sistema presupuestario nacional. Este programa evitó los arreglos complejos múltiples mientras que reforzó los mecanismos nacionales de rendición de cuentas y transparencia.

Los fondos fueron canalizados a través de presupuestos gubernamentales antes que fondos fiduciarios, dándole al gobierno la total responsabilidad de rendición de cuentas y supervisión. El tener los fondos dirigidos a través del sistema nacional significó que el programa de recuperación estaría totalmente integrado con el sistema de gestión financiera del sector público.

Si una porción de los recursos externos es canalizado a través del sistema presupuestario del gobierno es probable que dependa de una diversidad de factores. Para maximizar el impacto de los recursos internos y externos, cada vez más la comunidad internacional ha preferido el uso de sistemas presupuestarios y otros sistemas de gestión financiera pública (PFM). Los mismos principios de efectividad en la ayuda aplican en un contexto de recuperación. La clave para los acuerdos de PFM es la flexibilidad del gobierno y el donante. La razón es que aun cuando aplican los principios fiduciarios principales, el financiamiento de recuperación ha probado ser fundamentalmente diferente de la implementación de financiamiento del desarrollo del país. Los esfuerzos para respaldar y fortalecer el sistema PFM nacional pueden tomar en consideración lo siguiente:

- Capacidad de las instituciones y sistemas presupuestarios y oportunidades para fortalecerlos
- Escala de la ayuda internacional y coordinación de la ayuda
- Escala de la ayuda en presupuesto vs fuera de presupuesto antes del desastre
- Número de niveles institucionales involucrados en el ciclo PFM
- Acuerdos financieros para ayuda humanitaria de emergencia y recuperación a largo plazo
- Naturaleza de los procedimientos de emergencia y acuerdos de implementación (incluyendo adquisición y logística)
- Integridad fiduciaria y anticorrupción.

#### Fondos Fiduciarios de multi donantes (MDTFs)

En muchos países afectados por desastres de gran escala, los Fondos Fiduciarios de Multi Donantes (MDTFs) se han establecido para canalizar recursos de los donantes en una forma coordinada y de conformidad con las prioridades nacionales. El MDTF proporciona una forma conveniente de agrupar los recursos de donantes y evita implementar múltiples cuentas bancarias y programas

Los gastos de los MDTFs se inician, planifican e implementan principalmente por los gobiernos. Las asignaciones de los fondos son otorgadas por un comité directivo con miembros del gobierno, donantes y sociedad civil. El rol del fideicomisario del fondo es asegurar que los dineros sean desembolsados, registrados y gastados de conformidad con los objetivos, resultados medibles y procedimientos transparentes. El fondo fiduciario gana intereses mientras espera los desembolsos. El Banco de Desarrollo Asiático (ADB), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), y el Banco Mundial han actuado tanto como fideicomisario y administrado de tales fondos agrupados. Este proceso puede reducir la fragmentación de la ayuda creando un foro para diálogo de políticas y coordinación de ayuda entre donantes y el gobierno.

## Resultado 19. Gestión Financiera Pública reforzada

	Proceso	Resultado	Actores
1	Se anima a un gobierno a fortalecer y/o establecer modalidades PFM efectivas. Estas modalidades necesitarían estar armonizadas con las capacidades locales y el riesgo fiduciario. De conformidad con los principios BBB, en el proceso de recuperación se debe construir un enfoque de apropiación nacional y el desarrollo de capacidades.	Política que fortalece y establece modalidades efectivas en PFM.	<b>Agencia líder:</b> Ministerio de Finanzas/ Autoridad nacional de auditoría
2	Establecer un MDTF puede ser un medio importante para administrar la coordinación, riesgos e información. El fondo fiduciario permite a los donantes atender las prioridades clave de recuperación de forma colectiva.	Modelo para administrar recursos procedentes de donantes bilaterales y multilaterales.	<b>Agencia líder:</b> Gobierno nacional <b>Apoyo:</b> Bancos de desarrollo y ONU

## Auditoría, monitoreo y supervisión

El sistema de monitoreo que es más apropiado depende de la magnitud del desastre, el número de actores involucrados en los gastos de recuperación, calidad de sus reportes y capacidad existente del organismo nacional responsable del mismo. Los índices de referencia clave para el sistema de Monitoreo y Evaluación financiero (M&E) son la preparación de estimaciones completas y oportunas de:

- Fondos asignados y gastados que cubren todas las fuentes: interna, internacional, público y privado
- Progreso de la recuperación
- Impactos económicos y sociales.

La auditoría y supervisión de monitoreo se proyecta a tres niveles. En el nivel más alto está el monitoreo del programa de recuperación total. El monitoreo a nivel de programa se basa en el monitoreo a nivel de sector, que consolida los reportes de cada sector. En el nivel más bajo está el monitoreo de los proyectos individuales. La auditoría y el sistema de monitoreo deben diseñarse para que integre la supervisión a los tres niveles. Se pueden requerir sistemas especiales adicionales para monitorear entrada, uso e impacto de financiamiento de recuperación.

La credibilidad del presupuesto de recuperación del gobierno se basa en la entrega de los recursos prometidos para la recuperación y usarlos para llevar a cabo lo propuesto dentro de un período de tiempo establecido. La rendición de cuentas del plan de recuperación para la población afectada y las fuentes de financiamiento son importantes. A menudo, como parte del proceso de rendición de cuentas es beneficioso para el gobierno tener un tercer auditor independiente.

Se requieren auditorías tanto internas como externas porque cada una sirve para un propósito diferente. En general, el ámbito de una auditoría externa es mucho más definida con una terminación fija. El ámbito de la auditoría interna es más amplio y de terminación abierta.<sup>4</sup> Las auditorías externas se enfocan después del hecho en un evento distinto (un conjunto de estados financieros) y hacen la pregunta, "¿Qué pasaría si algo estuviera mal en el manejo de los gastos de recuperación?" En contraste, las auditorías internas se enfocan en un proceso continuo y evalúan el riesgo y controles para contestar a la pregunta, "¿Qué puede ir mal en la administración del financiamiento de recuperación en diversos niveles?"

Un gobierno debe asegurar que los recursos se gasten para los propósitos establecidos. Los contribuyentes para el financiamiento de la recuperación probablemente querrán tener la seguridad de que los recursos sean



asignados de forma eficiente y que los sectores y subsectores específicos están totalmente financiados. Por lo tanto, el seguimiento de las contribuciones de recuperación es muy importante. Este seguimiento es complejo debido a las diversas fuentes de financiación así como los diversos canales a través de los cuales se asignan los fondos. Sin embargo, es extremadamente importante fijar un sistema de seguimiento al inicio para asegurar que los fondos se gasten para los propósitos establecidos. El sistema de seguimiento debe capturar los flujos de contribuciones al sector individual así como a nivel de proyecto. Un sistema de seguimiento efectivo debe incorporar seguimiento de múltiples flujos de financiamiento incluyendo fuentes públicas, fondos de donantes (presupuestados y extrapresupuestarios), contribuciones del sector privado y fuentes de ONGs.

## Resultado 20. Monitoreo y supervisión adecuada de los gastos

	Proceso	Resultado	Actores
1	El gobierno necesita establecer un mecanismo de seguimiento de las contribuciones que permita coordinar y asignar recursos según un marco programático central	Mecanismos de supervisión financiera que incrementan la confianza que los fondos de recuperación se están gastando para los propósitos establecidos	<b>Agencia líder:</b> Agencia líder de recuperación/Ministerio de Finanzas/ Autoridad Nacional de Auditoría
2	El gobierno asegurará que los proyectos tienen auditorías internas y externas efectivas		

## Módulo 4 Lista de verificación

Esta lista cubre los aspectos financieros de la revisión presupuestaria y movilización de recursos para la buena supervisión del desembolso de fondos. Esta lista no es exhaustiva, pero cubre las acciones claves a ser tomadas con respecto a la movilización y manejo de recursos.

### Ministerio de Finanza / Agencia líder de recuperación

- Lleva a cabo análisis de brechas de financiamiento y revisión de presupuesto.
- Identifica fuentes internas de financiamiento.
- Identifica fuentes externas de financiamiento.
- Organiza las solicitudes internacionales o conferencia de donantes para acceder al financiamiento internacional. Define los mecanismos para manejar el ingreso de fondos. Específicamente sistemas financieros que desembolsan fondos entre niveles de gobierno o directamente a comunidades o sistemas que manejan recursos externos.
- Coordina y asigna fondos.
- Implemente sistema para seguimiento de ayudas.
- Fortalece el sistema de gestión financiera pública.
- Compromete servicios de auditoría externa de terceros.

## Notas finales

- 1 Para detalles sobre cómo llevar a cabo un PDNA o evaluación similar, vea la Guía de Evaluación de Necesidades Post Desastre, vol. A, EU/UN/WB, 2013.
- 2 [http://sheltercentre.org/sites/default/files/transitional\\_settlement\\_and\\_reconstruction\\_after\\_natural\\_disasters\\_0.pdf](http://sheltercentre.org/sites/default/files/transitional_settlement_and_reconstruction_after_natural_disasters_0.pdf).
- 3 Para mayores detalles sobre monitoreo general, vea el Módulo 5, "Acuerdos de Implementación y Gestión de la Recuperación," en esta Guía DRF
- 4 M. Locatelli, "Buen control interno e independencia del auditor," The CPA Journal, 2002



## MÓDULO 5. ACUERDOS DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DE LA RECUPERACIÓN

En los capítulos anteriores se analizó el marco de políticas de recuperación, instituciones y financiamiento. Sin embargo, los aspectos y opciones relacionadas con los mismos son de poca relevancia a menos que los programas de recuperación sean implementados rápidamente y mejoren visiblemente la vida de las poblaciones afectadas por desastres.

### Mecanismos de coordinación

En el contexto de implementar un programa de recuperación, la coordinación se refiere a aplicar diversas herramientas para asegurar un respaldo coherente a las políticas y programas de recuperación. La coordinación también incluye asignar diferentes áreas de recuperación para los organismos gubernamentales o no gubernamentales en sus áreas de experiencia.

La coordinación une a un gran número de socios y partes interesadas para apoyar el programa de recuperación. El crecimiento en cifras resulta en una agrupación de recursos, nuevas iniciativas e innovaciones, y mejoras en calidad y velocidad de implementación. La participación de una diversidad de actores en los procesos de implementación hace que la recuperación sea más transparente y participativa. Un enfoque de coordinación involucra el aprovechamiento de los grupos activos de organizaciones humanitarias (Módulo 3). Su poder de convocatoria puede continuar con la coordinación hacia la fase de recuperación de monitoreo de logros y proyectos en marcha.

La coordinación puede ser vertical u horizontal. Cuando las agencias de implementación interactúan con el gobierno nacional y la administración local se trata de una coordinación vertical. Cuando la organización empieza a trabajar con el sector privado, organizaciones no gubernamentales (ONGs), y organizaciones de la sociedad civil (CSOs) para asignar áreas de responsabilidad y maximizar el uso de los recursos en el curso de la implementación, se trata de una coordinación horizontal.

Se pueden implementar varios tipos de mecanismos de coordinación dependiendo del tipo de coordinación y de las partes interesadas. Un mecanismo de coordinación a cada nivel de formulación de políticas, planificación e implementación, ayuda a desarrollar consenso y a resolver conflictos y disputas. Algunos mecanismos de coordinación que están funcionando o que pueden implementarse para ayudar a la implementación de recuperación son:

- **Grupo operativo/Comité empoderado.** Formado por políticos senior, administradores y profesionales expertos, el grupo operativo puede ser conformado a un nivel alto en el gobierno para desarrollar una política / programa de recuperación.
- **Coordinación de donantes.** La coordinación puede lograrse cuando la agencia líder asigna una responsabilidad líder de donantes para sectores o proyectos específicos.
- **Comité de Coordinación de ONGs.** El gobierno puede conformar el comité a nivel subnacional para ayudar a las ONGs en su participación en el programa de recuperación. En este foro, las ONGs se reúnen con los oficiales de gobierno y resuelven todos los problemas del programa. El comité también les proporciona a las ONGs el respaldo necesario y la autorización para implementar.
- **Comité de gestión de proyectos a nivel local.** Este comité puede estar conformado por funcionarios de gobierno local, ONGs y representantes de comunidades afectadas. A este nivel, pueden analizarse diversos problemas locales relacionados con la recuperación.

## Procedimientos estándar de implementación

La aprobación y adquisición de proyectos existentes, reporte y procedimientos para dotación de personal en el país, pueden requerir ser simplificados para atender las demandas del proceso de recuperación. A menudo, los proyectos de recuperación se demoran debido a procedimientos burocráticos largos para la aprobación y adquisición de proyectos. Aún si existe un proceso de aprobación rápida, en ocasiones los funcionarios responsables dudan en usarlos [por qué?]. La autorización dada a la Agencia líder de la recuperación por parte del gobierno puede desempeñar un rol importante en la promoción del uso de procedimientos y procesos simplificados en todo el sector y entidades para una implementación más rápida.

## Establecer estándares de reconstrucción

En el Módulo 2, se explicaron en detalle los imperativos de políticas clave para la recuperación de desastres. Estos son:

1. Reconstruir Mejor
2. Convertir la adversidad en oportunidad
3. Recuperación Pro-pobres.

Cuando el gobierno prepara el borrador de su marco de recuperación, necesita formular los principios guía para la recuperación en base a estos tres imperativos de políticas claves. Cuando la recuperación avanza a la fase de implementación, los principios guía necesitan ser traducidos en estándares prácticos de recuperación y reconstrucción. Las partes interesadas locales tanto del gobierno como de la sociedad civil, incluyendo las ONGs y el sector privado, pueden trabajar juntos para detallar estos estándares.

## Los estándares de reconstrucción pueden cubrir sectores de recuperación y mecanismos de implementación

Los estándares de reconstrucción son específicos del sector y el tipo de desastre natural. Además, estos estándares deben ser detallados con bastante anticipación a la implementación real. Por ejemplo, luego de un terremoto la reconstrucción debe ajustarse a seguridad sísmica adecuada, estándares de calidad, tecnológicos y ambientales. En otro ejemplo, la reconstrucción de escuelas puede incluir a norma que todas las escuelas deben ser reconstruidas para funcionar como refugios durante un desastre. Las normas

de reconstrucción también pueden asegurar que se da prioridad a recursos locales de materiales y conocimientos técnicos.

Para una recuperación resiliente es clave asegurar cumplimiento con las normas de reconstrucción durante la fase de implementación. Para asegurar cumplimiento, los equipos de monitoreo de la construcción pueden ser establecidos por la Agencia líder para monitorear los aspectos técnicos tanto de los insumos como de los resultados de reconstrucción. Además de alertar a las autoridades principales de cualquier error o falta de observación de las normas por parte de los ejecutores, la Agencia líder también debe apoyar a las entidades de implementación para corregir sus procedimientos.

### Resultado 21. Estándares de construcción aplicados a proyectos principales

	Proceso	Resultado	Actores
1	El gobierno necesita fijar e implementar normas de reconstrucción que se adhieran a los imperativos de políticas clave para la recuperación.	Proyectos de recuperación incorporan resiliencia contra futuros desastres	<b>Agencia líder:</b> Agencia líder de recuperación / Ministerios del ramo  <b>Otros:</b> Gobiernos locales / Expertos en la industria de reconstrucción

## Implementación descentralizada

La política y coordinación para recuperación pueden ser supervisadas por la agencia líder, pero la responsabilidad de implementación está mejor posicionada a nivel local (Módulo 3).<sup>2</sup> La implementación centralizada dentro de una sola organización puede distanciar a los gobiernos locales y a otras organizaciones que esperan controlar algunos aspectos de la recuperación y reconstrucción. En lo posible, las decisiones para implementación deben tomarlas aquellos que son responsables de las mismas. La toma de decisiones local empodera a las organizaciones de implementación y crea una mayor apropiación de las decisiones entre las comunidades afectadas.

La implementación local también ayuda a construir pertenencia a la comunidad sobre el proceso de recuperación. Involucrar a la gente y a las comunidades en el terreno los empoderará y les proporcionará la oportunidad de encontrar soluciones locales a los problemas locales. Adicionalmente, la implementación local puede crear, de ser necesario, la capacidad de organizaciones implementadoras para manejar proyectos de pequeña y gran escala.

### Resultado 22. Un proceso de implementación descentralizado

	Proceso	Resultado	Actores
1	Las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales manejan implementación de proyectos para asegurar prominencia a las necesidades de las personas afectadas.	Proyectos de la comunidad que atienden necesidades reales	<b>Agencia líder:</b> Gobiernos locales/ organizaciones no gubernamentales de implementación / sector privado

## Monitoreo y evaluación

Los sistemas de M&E efectivos permiten que se evalúe el proceso de recuperación, aseguran el cumplimiento de políticas y estrategias sectoriales de recuperación y proporcionan una advertencia temprana

para acciones correctivas. El M&E en curso es importante para identificar correcciones parciales en la implementación y ajustar la estrategia especialmente en respuesta a la retroalimentación comunitaria acerca del diseño y resultados del proyecto.

La revisión del M&E proporciona:

- Una evaluación holística de la implementación del marco de recuperación
- Una visión nueva de la implementación del marco de recuperación
- Potencial para mejoramiento
- Recomendaciones viables, realistas y concretas, orientadas a resultados
- Una oportunidad de aprendizaje para todos los involucrados.

Además, el M&E proporciona aportes sustanciales en las evaluaciones periódicas que los donantes requieren para continuar financiando proyectos.

Establecer un sistema M&E involucra definir **qué** monitorear y evaluar (actividades y resultados), **cuándo** monitorear y evaluar (momento y frecuencia), **cómo** monitorear y evaluar (herramientas e indicadores), **quién** monitoreará y evaluará, y como utilizar los resultados. Un sistema de M&E efectivo para recuperación debe poder:

- Hacer seguimiento del progreso físico de las actividades de reconstrucción
- Hacer seguimiento de los resultados para otras actividades de recuperación fuera del ámbito de reconstrucción
- Proporcionar información regular y amplia sobre asignación y desembolso de fondos (público y privado)
- Proporciona datos para evaluar los impactos económicos y sociales del programa de recuperación
- Reportar las revisiones de mediano plazo basadas en resultados de la implementación de recuperación.<sup>3</sup>

## **Necesidad del monitoreo en curso**

El monitoreo es una actividad continua que indica si las actividades se están dando de acuerdo a lo planeado. Se recomienda el monitoreo de resultados y actividades. El monitoreo de resultados se refiere a monitorear los objetivos de recuperación y prioridades. Idealmente, el monitoreo de resultados de debe hacer trimestralmente y conducidos o guiados por la Agencia líder de implementación.

## **El monitoreo de resultados más el reporte y monitoreo de actividades crea buenos datos**

De manera ideal, los resultados de monitoreo deben ir de la mano con el reporte y monitoreo de actividades. La combinación de las tres establece una buena base de datos e indica si las actividades planeadas y los programas pueden ser ejecutados según el plan. La Agencia líder de recuperación puede realizar el monitoreo. Es preferible que el monitoreo de actividad sea realizado por todas las organizaciones para sus respectivos sectores y programas y sea consolidado por la Agencia líder de recuperación.

## **El marco de resultados se implementó mejor a través del sistema de monitoreo de resultados**

El marco de resultados debe ser implementado a través de un sistema de monitoreo de resultados sistemáticos (RMS). El RMS especifica los planes de monitoreo y evaluación, instrumentos de recolección de datos y metodologías de determinación de indicadores de valor para todos los resultados y datos. Una vez que ha sido desarrollado en su totalidad, el RMS también proporcionará un plan general de M&E de mediano



plazo. Este plan especifica la frecuencia, requerimientos y medios de monitoreo, evaluación y reporte, ambos a un nivel más amplio y para cada uno de los resultados seleccionados.

## **Diez pasos para construir y mantener sistemas de M&E basados en resultados**

Los sistemas de M&E basados en resultados que se utilizan de forma general pueden ser construidos y sostenidos siguiendo los 10 pasos a continuación. Con algunas modificaciones, estos pasos pueden ser aplicados a programas de recuperación post desastre para crear sistemas de M&E efectivos.

1. Realizar una evaluación de la preparación
2. Acordar los resultados a monitorear y evaluar
3. Seleccionar indicadores clave para monitorear resultados
4. Identificar datos de línea base en los indicadores: pregunte “¿dónde estamos hoy?”
5. Plan para mejoras: seleccionar objetivos de resultados
6. Monitorear resultados
7. Realizar evaluaciones
8. Reportar conclusiones
9. Utilizar las conclusiones
10. Mantener el sistema de M&E dentro de la organización.

Se requieren sistemas de información gerencial (MIS) dedicados para crear un sistema de M&E basado en resultados. MIS es el sistema digital para almacenar toda la información de M&E y cotejar los resultados en base a los diferentes insumos.

### **Casilla 5.1 Comunidad de Myanmar involucrada en la primera evaluación del impacto social de la recuperación**

La evaluación conjunta Post-Nargis realizada en Myanmar en 2008 luego de un poderoso ciclón, fue la primera vez que una evaluación de impactos sociales de desastres se incluyó como parte de la evaluación formal de daños y pérdidas.

El grupo principal tripartito consistió de la Asociación de las naciones del Sudeste Asiático, el Gobierno de la Unión de Myanmar y los Estados Unidos. Luego del desastre, este grupo implementó un sistema de monitoreo que incluía el monitoreo en curso de los impactos sociales del ciclón. El monitoreo tuvo tres puntos focales: efectividad de la ayuda (incluyendo necesidades y deficiencias, focalización y toma de decisiones, equidad de la ayuda y quejas), impactos socioeconómicos (incluyendo impactos a agricultores, pescadores y trabajadores ocasionales, endeudamiento, migración y desplazamientos) e impactos en las relaciones sociales (incluyendo capital social y cohesión, relaciones grupales y relaciones entre los campesinos y líderes).

En Myanmar, eran escasas las estadísticas confiables e información a nivel de la comunidad. Una ONG local con buen conocimiento del lugar y redes fue contratado para llevar a cabo la investigación. Eso involucró entrevistas detalladas, discusiones de grupos focales y observación del participante. La investigación se hizo en tres rondas: aproximadamente 6 meses, 1 año y 2 años luego del ciclón. Esta investigación identificó los asuntos clave que no habrían emergido a través de las metodologías estándar. Estos asuntos clave incluían deficiencias en la ayuda, equidad en la ayuda y mecanismos de quejas junto con la provisión de alguna ayuda inadecuada de medios de vida.



## Resultado 23. Mecanismo de Supervisión Central Eficiente que informa procesos de revisión de medio término

	Proceso	Resultado	Actores
1	El establecer organismos de monitoreo dedicado e indicadores tan pronto como sea posible puede ayudar a crear un claro entendimiento de los objetivos de monitoreo entre todas las partes interesadas en la recuperación. La participación temprana de los auditores estatales y líderes de las comunidades afectadas en definir los indicadores apropiados facilitarán un proceso de monitoreo más suave y realista.	El marco de evaluación establecido al inicio del proceso de recuperación facilita las correcciones a medio curso y la aceptación de un socio inicial	<b>Agencia líder:</b> Ramas de monitoreo y coordinación de las organizaciones de recuperación, auditores de los gobiernos subnacionales / líderes comunitarios afectados
2	El sistema M&E debe usarse para revisiones de medio término basada en resultados de la implementación del marco de recuperación.	Revisiones de medio término de la implementación del marco de recuperación	<b>Agencia líder:</b> Agencia líder de recuperación <b>Otros:</b> Ministerios del ramo/ gobiernos locales / comunidades/ ONGs

## Adquisiciones

### Sistema de adquisiciones rápidas

La adquisición rápida de bienes y servicios puede ser un elemento vital para una recuperación eficiente y exitosa. Sin embargo, las adquisiciones en entornos post desastre pueden ser caóticas, causa de desfases en la implementación y un potencial abuso de los procedimientos.<sup>4</sup> Varios tipos de sistemas de adquisición facilitarán la compra de bienes y servicios durante la recuperación. Dos opciones son adquisiciones pre acordadas y adquisiciones de rápido seguimiento.

### Adquisiciones pre acordadas

Las adquisiciones pre acordadas pre establecen una lista de contratistas calificados. Esta lista puede ser clasificada por tipo de experiencia y competencias. Tener implementado un sistema de pre calificación agiliza la emisión de contratos y la evaluación de ofertas de licitación. Un sistema de pre calificación también elimina a contratistas sin experiencia que pueden ofrecer menores precios frente a competidores experimentados, pero que carecen de la experiencia que se requiere para implementar con éxito el proyecto de reconstrucción.

### Adquisiciones de rápido seguimiento

Las adquisiciones de rápido seguimiento significan hacer uso de procesos simplificados de compra y licitación acordados para obtener rápidamente los bienes y servicios para las áreas donde se necesitan. Para agilizar aún más la adquisición se puede predeterminar una sola fuente para la compra de bienes y servicios específicos.

## Casilla 5.2 Adquisición de rápido seguimiento en Mozambique

### Mozambique

Durante las emergencias, el Instituto Nacional para Gestión de Desastres (INGC) en Mozambique puede suspender los derechos de importación e impuestos calculados en la compra de suministros de emergencia. Luego de la emergencia el INGC es obligado a reconciliar estas exenciones con las autoridades fiscales.

### Pakistán

Pakistán pudo optimizar sus adquisiciones mediante los servicios del organismo reglamentario de la profesión de ingeniería, el Consejo de Ingeniería de Pakistán (PEC). El PEC implementó un sistema pre arreglado de adquisiciones para emergencias con una lista de contratistas pre aprobada para reconstrucción. La lista permitía una emisión más rápida de contratos estándares pre determinados para evaluar las ofertas de las licitaciones y proporcionó consistencia lógica en las ofertas de firmas específicas que recibieron contratos de reconstrucción. En general esta estructura pre acordada asegura la transparencia al inicio del proceso de adquisición.

### Lao PDR

Lao PDR ha desarrollado un mecanismo de financiamiento de rápido seguimiento para la reparación de emergencia de las vías que asegura la facilitación oportuna de reparaciones urgentes de la infraestructura vial. El Ministro de Finanzas y 17 gobernadores provinciales crearon este mecanismo mediante un acuerdo que permite a los gobernadores autorizar la contratación de contratistas de carreteras para trabajos de rehabilitación post desastre sin una aprobación previa del gobierno central.

Los sistemas de adquisición de rápido seguimiento pueden ser usado tanto por el sector privado como por entidades no gubernamentales. Para facilitar la supervisión y monitoreo, es útil que todas las partes interesadas que adquieren bienes y servicios compartan algunos de los mismos procedimientos. Como parte de la auditoria de terceros que se menciona en la sección de transparencia del Módulo 4, se necesita que las adquisiciones sean examinadas concienzudamente

## Resultado 24. Adquisiciones rápidas, eficientes y transparentes

	Proceso	Resultado	Actores
1	Adoptar procedimientos de adquisición que faciliten la compra de bienes y servicios pero que no comprometan los procesos transparentes y equitativos.	Adquisiciones más rápidas con contratistas más confiables	<b>Agencia líder:</b> Todas las organizaciones gubernamentales y socios que adquieren bienes y contratan servicios en áreas afectadas bajo circunstancias de desarrollo normal; compilado por la Agencia líder de recuperación

## Estrategia de comunicaciones para la recuperación

Durante el proceso de recuperación, está en el mejor interés del gobierno mantener un diálogo continuo y compartir información con todas las otras partes interesadas y socios de recuperación. Una estrategia de comunicaciones internas y públicas bien definida reconoce los diferentes tipos de partes interesadas e identifica los medios más efectivos para comunicarse con ellos.

## Comunicación interna entre socios de Recuperación

Las comunicaciones internas incluyen a todas las partes interesadas involucradas directamente en el proceso de recuperación. Esta comunicación puede tener diversas formas. Son ejemplos una página web dedicada para compartir información interna que incluye acceso a la base de datos de M&E, diálogos de pares entre las organizaciones gubernamentales, discusiones de grupos focales con las comunidades o diálogos de política con donantes. Tal intercambio de la información puede contribuir a la transparencia de la recuperación, fomentar la credibilidad y consenso en las metas de recuperación e identificar las brechas de cobertura y las superposiciones de proyectos.

Por ejemplo, la información que fluye entre los sectores y ministerios del ramo puede resultar en menos brechas de cobertura y superposiciones de proyectos entre los programas multisectoriales. El gobierno puede programar reuniones mensuales para toma de decisiones con socios internacionales en las cuales se comuniquen los objetivos de recuperación del gobierno, sector privado y sociedad civil. Tales reuniones respetan el tiempo de los funcionarios gubernamentales senior, permitiéndoles permanecer enfocados en cumplir con sus etapas y objetivos de recuperación. Hablar y elaborar los planes con planificadores, ejecutores y grupos comunitarios fortalecerá la transparencia, minimizará la duplicación de esfuerzos, resaltará las brechas de asistencia y construirá consenso para lograr metas comunes de recuperación.

La comunicación interna crea un espacio para intercambio y retroalimentación entre todos los involucrados. Esta comunicación también puede servir como un mecanismo mediante el cual se resuelven reclamos.

### Resultado 25. Comunicaciones internas efectivas entre los socios de la recuperación

	Proceso	Resultado	Actores
1	El gobierno asegura flujos efectivos de información entre sectores y ministerios del ramo que mejoran la coordinación total del proyecto.	Información compartida con facilidad entre sectores y ministerios	<b>Agencia líder:</b> Ramas de comunicaciones y coordinación de la Agencia líder de recuperación
2	La buena comunicación interna entre el gobierno central y las comunidades afectadas puede tener un impacto medible en la capacidad posterior para recuperarse.	Consultas en curso entre el gobierno central y las comunicaciones	<b>Agencia líder:</b> Ramas de comunicación de la Agencia líder de recuperación

## Comunicación pública efectiva

Una estrategia de comunicación pública efectiva puede crear conciencia de los esfuerzos, políticas, planes y proyectos de recuperación entre el público general, tanto local como internacional, especialmente en los países donantes. La estrategia debe definir las comunicaciones clave para radiodifusión, prensa y medios sociales. El propósito de estos mensajes es informar acerca de las expectativas del público sobre el ámbito y período de tiempo de la recuperación.

Además, al reconocer signos visibles de una recuperación física temprana y anunciando metas de mayor plazo, una estrategia efectiva de comunicación pública puede mantener a toda la comunidad y al público en general, pendiente de las fases subsiguientes de recuperación y reconstrucción.

Las iniciativas de comunicación pública pueden consistir en:

- Usar marcadores de tiempo (tales como el día 100 después del desastre; aniversario de 6 meses, aniversario de 1 año) para mostrar la evidencia visible e imágenes del avance en redes de las diferentes partes institucionales interesadas en la recuperación.

- Facilitar el acceso a los medios, si hay un problema generar historias de las áreas afectadas.
- Organizar conferencias de prensa que resalten los resultados de evaluaciones actualizadas o retroalimentación de visitas de campo.
- Crear contenido visual o escrito que cuente la historia de las diferentes etapas del proceso de recuperación.

## Resultado 26. Comunicación pública efectiva

	Proceso	Resultado	Actores
1	El gobierno esboza una estrategia de comunicación pública que incluya realizar una campaña efectiva que sensibilice al público en general con el programa y proceso de recuperación.	La campaña de comunicación pública faculta a todos los actores a estar conscientes de los cambios en el programa de recuperación.	<b>Agencia líder:</b> Sección de comunicaciones de la Agencia líder de recuperación con el apoyo de socios claves de recuperación en el sector privado, sociedad civil y la comunidad de donantes.
2	El gobierno asegura que la estrategia de comunicaciones públicas, incluye iniciativas para informar las expectativas públicas de recuperación.	Comunica metas claras y realistas de recuperación minimizando las expectativas no realistas	<b>Agencia líder:</b> Sección de comunicaciones de la Agencia líder de recuperación para organizar la difusión y cobertura de medios

## Promoviendo transparencia en la recuperación

Uno de los desafíos en la implementación de un programa de recuperación es **controlar la corrupción y aumentar la transparencia**. Estas dos metas requieren instituir un sistema de auditoría. El sistema comprende auditoría pública de adquisiciones y desembolsos, llevar a cabo una **auditoría técnica** de los trabajos realizados y conducir una **auditoría social** de los beneficios entregados. Si bien es cierto, en la mayoría de países la auditoría de cuentas y gastos es un sistema bien establecido, las auditorías sociales y técnicas son conceptos relativamente nuevos y en evolución. La auditoría social es un proceso mediante el cual un programa de reconstrucción y recuperación puede monitorear sus beneficios sociales, económicos y ambientales involucrando a todas las partes interesadas, ONGs, propietarios, donantes y la agencia de implementación.

### Casilla 5.3 Usando nuevas tecnologías para aumentar la transparencia en Filipinas

Luego del tifón Yolanda en 2013, las Filipinas apalancaron varias herramientas de medios sociales y plataformas para compartir conocimientos para fortalecer la transparencia de sus esfuerzos de recuperación para todas las partes interesadas, de manera más importante, para el público en general.

- La Oficina del Asistente Presidencial para la Rehabilitación y Recuperación (OPARR) desarrolló la herramienta web EMPATHY para monitorear en vivo el progreso de las actividades relacionadas con la recuperación de Yolanda. La infraestructura electrónica EMPATHY transmite información a la Oficina del Presidente a través del Centro de Operaciones de Emergencia en la red (WebEOC).
- Hub (distribuidor) de Transparencia de Ayuda Extranjera (FAiTH) es un portal en línea administrado por el Departamento de Presupuesto y Gestión. FAiTH proporciona información sobre la ayuda para desastres prometida o entregada por los países y organizaciones internacionales, así como las donaciones recibidas por la Comisión de Filipinos en el Exterior (CFO), Lingkod sa Kapwa Pilipino program (LINKAPIL), y en el futuro donaciones recibidas por las embajadas filipinas en el exterior.
- Open Reconstruction es una página web que permite que todos los niveles de las unidades gubernamentales presenten sus requerimientos de proyectos de reconstrucción y le permite al público hacer seguimiento del progreso de los proyectos aprobados. Esta página web le da acceso al público a información importante post desastre: requerimientos de proyectos por unidades gubernamentales afectadas, financiamiento del gobierno nacional y estadísticas para ambos.

## Resultado 27. Transparencia que resulta en confianza entre todas las partes interesadas en la recuperación

	Proceso	Resultado	Actores
1	El adoptar sistemas paralelos de monitoreo y evaluación – interna y externa – puede mejorar la transparencia del proyecto. Las partes interesadas pueden hacer una verificación cruzada de reportes con múltiples fuentes de información, identificar áreas de problemas clave y posiblemente sugerir estrategias alternativas para resolver problemas. La transparencia reforzada aumenta la confianza de las partes interesadas en el programa de recuperación.	Disponible información de resultados más confiables; los socios trabajan juntos para producir información y analizar resultados	Agencia líder: Sección de monitoreo de la Agencia líder de recuperación / apoyo del ministerio de finanzas y donantes clave

### Módulo 5 Lista de verificación

Esta lista cubre los diferentes pasos que se requieren para crear acuerdos institucionales efectivos para la recuperación. La lista no es exhaustiva, pero proporciona una pauta general de los pasos primordiales a seguir.

#### Agencia líder de recuperación

- Prepara y opera diferentes mecanismos de coordinación. Coordina la responsabilidad de recuperación entre el gobierno nacional, gobierno local, donantes, sociedad civil y niveles comunitarios.
- Establece procedimientos estándar para la aprobación del proyecto, adquisición, reporte y contratos.
- Define los estándares de reconstrucción.
- Implementa procedimientos rápidos de adquisición.
- Apoya la implementación descentralizada de las actividades de recuperación.
- Establece buena comunicación interna entre las partes de la recuperación. Desincentiva el trabajo aislado de los actores de la recuperación.
- Sensibiliza sobre el progreso de la recuperación mediante comunicación pública efectiva. Fija metas claras y realistas para minimizar expectativas irrealistas y proporciona a las comunidades atención de reclamos.
- Asegura transparencia en todas las actividades relacionadas con el programa de recuperación.
- Asume el monitoreo y evaluación de los proyectos de recuperación.
- Propone correcciones a mitad del proceso para mejorar las actividades de recuperación.

### Notas finales

- 1 Los mecanismos de coordinación se adaptan según el borrador del Marco Nacional de Recuperación de Desastres, India 2015.
- 2 T. Courchene, J. Martinez-Vazquez, C.E. McLure, Jr., y S.B. Webb, “Principios de descentralización”, en Logros y Desafíos de la Descentralización Fiscal: Lecciones de México, Washington, DC: Banco Mundial, 2000, 85, <http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/achievementsandchallengesTOC.pdf>.
- 3 PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Manual de Planificación, Monitoreo y Evaluación de Resultados de Desarrollo, NY: UNDP: 2009, <http://web.undp.org/evaluation/handbook/documents/english/pme-handbook.pdf>.
- 4 Para la sección de dotación de necesidades de personal, vea la sección “Dotando de personal para la reconstrucción”.





## MÓDULO 6. FORTALECER SISTEMAS DE RECUPERACIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES Y NACIONALES

Fortalecer los sistemas de recuperación hace referencia a mejorar la capacidad del gobierno para ayudar a un país y su gente a recuperarse de desastres. Además de fortalecer los sistemas de recuperación, los gobiernos nacionales necesitan incorporar en su planificación de desarrollo la gestión de riesgos del desastre (DRM). Fortalecer los sistemas de recuperación requiere definir los sistemas institucionales y financieros antes de que se presente el desastre. Fortalecer los sistemas de recuperación mejorará los vínculos entre los procesos de preparación, recuperación y desarrollo y asegurará que todas las inversiones y el desarrollo en un país no desaparezca cuando se presente un desastre.

El módulo 6 examina tres áreas específicas en las cuales el gobierno puede fortalecer sus sistemas de recuperación: evaluación, marcos de recuperación y acuerdos financieros.

### **Desarrollar la capacidad de implementar la evaluación de desastres**

Antes de que ocurra un desastre, el gobierno puede identificar una herramienta estándar de evaluación a utilizarse en caso de desastres. La herramienta puede ser un PDNA o una evaluación similar. Al escoger una evaluación específica y capacitar de manera anticipada a las personas para utilizarla, los gobiernos estarán listos cuando un desastre se presente para llevar a cabo inmediatamente una evaluación para establecer datos de línea base confiables y comparables.

Adicionalmente, la herramienta de evaluación acordada facilitará la producción de datos obtenidos de experiencias anteriores de recuperación.

Un acuerdo previo sobre la herramienta de evaluación también mejorará su eficiencia, precisión y aplicabilidad en el terreno. Una forma en que estas mejoras se lograrán es pre designar la institución u organización responsable de mantener la preparación del PDNA y llevar a cabo la evaluación. Esta entidad designada puede ser responsable de la capacitación en los centros de apoyo nacionales y regionales. Los programas de capacitación pueden simular las condiciones reales del campo y proporcionar ejemplos de buenas prácticas y lecciones aprendidas relacionadas con la evaluación. La capacitación también puede utilizarse como una oportunidad para desarrollar metodologías de evaluación



para acelerar los PDNAs. El tiempo que se ahorra dejará más tiempo para formular estrategias de recuperación durante un desastre.

### Resultado 28. Herramienta de evaluación (PDNA o herramienta similar) definida antes de un desastre

	Proceso	Resultado	Actores
1	El gobierno desarrolla y estandariza de manera anticipada una metodología de evaluación post desastre (PDNA o herramienta similar).	Línea base cuantitativa y cualitativa sobre daños y necesidades a lo largo de sectores y unidades administrativas	<b>Agencia líder:</b> Punto focal nacional/ subnacional/ministerios del ramo/ dependencias gubernamentales locales
2	El gobierno puede fortalecer la capacidad del personal de gobierno nacional y local, sector privado, círculos académicos y sociedad civil para realizar una evaluación de desastres.	Capacidad fortalecida para realizar evaluación de desastres	<b>Agencia líder:</b> Punto focal nacional / subnacional/ ministerios del ramo
3	El gobierno promueve centros de excelencia nacionales o regionales para llevar a cabo la evaluación de desastres.	Capacidad fortalecida de todos los niveles y sectores para llevar a cabo evaluación de desastres	<b>Agencia líder:</b> Punto focal nacional / subnacional/ ministerios del ramo

#### Casilla 6.1 Sistema de evaluación de necesidades post desastre y Plan de recuperación en la República de Kirguistán

Pese a la alta frecuencia de desastres naturales y situaciones de emergencia, la República de Kirguistán no tenía procedimientos oficiales para evaluar los daños y pérdidas del desastre y las necesidades de recuperación. La planificación de recuperación post-desastre no se basaba en evaluación sistemática de necesidades que incorporara medidas de reducción de riesgo de desastre (DRR) a largo plazo. El Banco Mundial apoyó al país en la institucionalización de la evaluación post desastre y un plan de recuperación.

Trabajando con la Plataforma Nacional para Reducción de Riesgos de Desastres, los principales ministerios del ramo y gobiernos locales, el gobierno articuló un Plan de Acción Nacional. Éste identificaba las acciones que se requerían para mejorar la estructura de evaluación de las necesidades del país y la metodología y estándares y provisiones del plan de recuperación. Los talleres de capacitación, manuales guía y medidas de capacidad similar se realizaron para crear experiencia en la evaluación de necesidades. El proceso fue avalado e incorporado en el funcionamiento de los más altos niveles de sistemas de gestión de desastre del país. Esta institucionalización de un aspecto clave del plan de recuperación ofreció una vía para incorporar medidas DRR en las políticas de reconstrucción. Se dio prioridad a Reconstruir Mejor (BBB) en la capacitación del personal de evaluación de necesidades. La importancia de BBB es una inversión en la resiliencia futura, no solo un costo adicional, lo cual se resaltó.

## Preparar marcos de recuperación antes de un desastre mejora la resiliencia

Implementar el marco de recuperación antes de un desastre incrementa la posibilidad de que las ganancias del proceso de recuperación continúen hasta el desarrollo sostenible. El marco ayudará a crear consenso en los aspectos que pueden ser predefinidos entre las múltiples partes interesadas involucradas en la respuesta a desastres, liberando a la agencia líder para que se enfoque en su implementación. Las dos áreas que pueden ser clarificadas antes del desastre son (1) roles y responsabilidades de todas las potenciales partes interesadas en una recuperación y (2) definición de los mecanismos de coordinación. Los módulos anteriores mostraron que establecer roles y responsabilidades y mecanismos de coordinación puede ser complejo y demanda mucho tiempo. Al tener preparado un borrador de organigrama, los ejecutores pierden tiempo negociando estos aspectos.

Los estándares compartidos para la reconstrucción incluyen los de códigos de construcción y edificación. Muchos de estos estándares pueden ser pre definidos y en muchos casos, la predefinición puede lograrse antes de un desastre (Módulo 5). Estandarizar ciertos procedimientos de implementación y reportes de monitoreo antes de un desastre también significa que la agencia líder y los ministerios del ramo no pierdan tiempo en asuntos administrativos durante el proceso de recuperación.

Aún más importante, al estandarizar las herramientas de reporte, ya sea que estén relacionadas con presupuesto o monitoreo y evaluación, se puede organizar una capacitación avanzada para las personas responsables de estas áreas. Esta capacitación les permitirá familiarizarse con las herramientas mucho antes del desastre, y nuevamente se ahorra tiempo en implementar un marco de recuperación de desastre.

### Resultado 29. Redactar un marco de recuperación de desastres antes de un desastre

	Proceso	Resultado	Actores
1	El gobierno implementa, reforma y mejora los acuerdos de recuperación legislativos e institucionales antes de los desastres.	Planes de acción multisectoriales nacionales y descentralizados	<b>Agencia líder:</b> Punto focal nacional/ subnacional <b>Otros:</b> Ministerios del ramo/ dependencias gubernamentales locales/ organizaciones nacionales técnicas/ Organizaciones de Naciones Unidas
2	El gobierno establece roles y responsabilidades claras para todos los actores en un entorno de recuperación. Las partes interesadas incluyen gobiernos nacionales y locales, sector privado, círculos académicos, organizaciones de la sociedad civil y comunidades.	Planes de acción nacionales y descentralizados, inclusive planes de acción multisectoriales.	<b>Agencia líder:</b> Punto focal nacional/ subnacional <b>Otros:</b> Ministerios del ramo/ dependencias gubernamentales locales
3	El gobierno fortalece la capacidad para planificación y monitoreo de recuperación a todo nivel (nacional, local, comunitario); hace que las actividades de desarrollo de la capacidad sean más abiertas y estén disponible a todos los actores.	Marco de recuperación y políticas a niveles institucional y legislativo/ Resultados del plan de monitoreo y evaluación para el programa de recuperación	<b>Agencia líder:</b> Punto focal nacional/ subnacional <b>Otros:</b> Ministerios del ramo/ dependencias gubernamentales locales
4	El gobierno implementa procedimientos especiales para adquisiciones rápidas para proyectos e implementación.	Proyecto de adquisiciones rápidas y procedimientos de implementación	<b>Agencia líder:</b> Gobiernos nacionales/ sub nacionales

### Financiación financiera predecible

Los gobiernos necesitan explorar maneras prácticas de reservar fondos para recuperación de desastre en sus estrategias fiscales para reducir el shock presupuestario de los desastres naturales. Cuando los países carecen de la capacidad financiera para responder inmediata y efectivamente a un desastre, los costos humanos se incrementan rápidamente. Los prospectos de desarrollo a largo plazo sufren, pues el gobierno distrae la financiación pública de los programas de desarrollo social y económico para cubrir las brechas de la recuperación. La reconstrucción puede verse demorada o no ejecutarse, debido a la falta de recursos.

Los gobiernos pueden tomar acciones para reducir los efectos financieros negativos de los desastres en una forma que proteja tanto a la gente como a los activos. En las dos décadas pasadas, cada vez más los

responsables de las políticas empezaron a reconocer los beneficios de la pre planificación en la gestión financiera de desastres.

El financiamiento de los riesgos de desastres ayuda a los países a manejar mejor estos shocks. Los países pueden aumentar su resiliencia financiera contra los desastres naturales implementando estrategias de protección financiera y rentable contra los riesgos del clima y desastres. El objetivo es asegurar que los gobiernos locales y nacionales, negocios y viviendas puedan identificar sus riesgos y cubrir los costos de desastres y al mismo tiempo minimizar las amenazas al desarrollo, la estabilidad fiscal o el bienestar. La protección financiera complementa la reducción de riesgos y crea resiliencia y puede movilizar inversiones en ellos.

Las estrategias para financiar riesgos de desastre en los gobiernos (figura 6.1) analizan de forma general pasivos contingentes o activos potenciales que son vulnerables a los desastres naturales. Entonces, las estrategias combinan diferentes instrumentos financieros para proteger contra posibles pérdidas en eventos de diferente frecuencia y severidad. Estos diversos instrumentos financieros puedan respaldar los esfuerzos del gobierno para invertir en la habilitación de mercados de riesgo eficientes, apalancar el capital y la experiencia del sector privado mediante la asociación público – privada, y promover los mercados internos de seguros de riesgo de desastre.

**Figura 6.1 Estratificación de opciones financieras para riesgos de desastre**



Fuente: Banco Mundial, GFDRR Programa de Seguro y Financiamiento de Riesgos de Desastre, Washington, DC, 2015.

Desarrollar una estrategia de protección financiera para desastres requiere un liderazgo efectivo del Ministro de Finanzas de un país. Como primer paso, el Ministro debe priorizar sus objetivos políticos clave e idealmente identificar por anticipado sus prioridades de gasto post desastre. Luego, los funcionarios tienen

que considerar posibles soluciones y decidir la combinación ideal de sus herramientas financieras para el país.<sup>1</sup>

## **Financiación contingente de instituciones financieras internacionales**

Las instituciones financieras internacionales (IFIs) pueden contribuir de manera significativa tanto técnica como financieramente hacia crear mecanismos contingentes de financiación de riesgos de desastre en países menos desarrollados. En los países más desarrollados o de economías en transición, las IFIs pueden ayudar a implementar mecanismos avanzados de transferencia de riesgo. Existe un ámbito enorme para la cooperación de desarrollo y armonización de la ayuda entre IFIs y donantes en el área de financiamiento de riesgo de desastre.

## **Presupuesto para contingencias**

Como parte de las estrategias de financiamiento de riesgos de desastre cuando los gobiernos están identificando instrumentos financieros para protegerse contra las pérdidas, los mecanismos de financiación de contingencia son importantes. Un instrumento de contingencia<sup>2</sup> puede ser establecer un impuesto o recargo a un fondo que puede retirarse cuando ocurre un desastre. Otro ejemplo es poner los fondos no utilizados al final del año presupuestario en un presupuesto especial específicamente para recuperación de desastre. Si bien es cierto que las fuentes de los fondos pueden diferir, la meta primaria es tenerlos implementadas antes del desastre para una recuperación más rápida.

## **Mecanismos de gestión financiera**

Existen dos niveles de mecanismos financieros que pueden establecerse antes de un desastre. El primero es crear la capacidad de la agencia líder para recibir contribuciones de grandes donantes. Este mecanismo consiste en el establecimiento de borradores de acuerdos con potenciales gobiernos donantes para recibir y administrar las contribuciones. El segundo mecanismo financiero es interno del país. Este es el mecanismo para hacer seguimiento a la ayuda que le permite a la agencia líder administrar, desembolsar y contabilizar los fondos con implementadores locales.

## **Seguro de riesgos de desastre**

El seguro de riesgos de desastre tiene el propósito de aumentar la capacidad de respuesta financiera de los gobiernos nacionales y subnacionales para asegurar un acceso costo-efectivo a financiación adecuada para la respuesta de emergencia, reconstrucción y recuperación.<sup>3</sup>

Incluye seguro agrícola, seguro de riesgos de catástrofe de propiedades y protección social.

### Resultado 30. Gestión financiera predecible para recuperación resiliente

	Proceso	Resultado	Actores
1	<p>El gobierno desarrolla estrategias de financiamiento de riesgos de desastre que identifican las herramientas financieras públicas y privadas a implementar en el caso de un desastre.</p> <p>El gobierno adopta gestión presupuestaria previamente y mecanismos de ejecución presupuestaria post desastre ante desastres naturales.</p>	Marco para financiamiento de riesgos de desastre.	<b>Agencia líder:</b> Ministerio de Finanzas <b>Otros:</b> Ministerios del ramo/ dependencias gubernamentales locales
2	El gobierno utiliza evaluaciones integrales de riesgo para ayudar en la planificación presupuestaria y el establecimiento de mecanismos de financiamiento de contingencias en el caso de un desastre.	Normas de control físicas y de calidad para el programa de reconstrucción y la planificación presupuestaria	<b>Agencia líder:</b> Organización de planificación nacional <b>Otro:</b> Ministerios del ramo/ dependencias gubernamentales locales
3	El gobierno establece acuerdos y mecanismos para asegurar la coordinación del financiamiento de recuperación de donantes con planes de recuperación del gobierno.	Plan de acción de recuperación con una sección de mecanismo de financiamiento y coordinación detallada	<b>Agencia líder:</b> Organización nacional de planificación/ Organización de recuperación designada

### Notas finales

- 1 Financiamiento de riesgos de desastre para crear protección financiera, GFDRR, Banco Mundial, 2015.
- 2 Algunas se analizan en el Módulo 4.
- 3 Para detalles adicionales véase el programa Financiamiento de Riesgos de Desastre y Seguros (DRFI) de GFDRR, <https://www.gfdr.org/disaster-risk-financing-and-insurance>.



## MEJORES PRÁCTICAS COMUNES Y LECCIONES IDENTIFICADAS EN ESTUDIOS DE CASOS DE PAÍSES

Cada desastre es una oportunidad de salvar resultados positivos de un evento negativo y una fuente de guía en lo que se refiere a posibles respuestas a futuros desastres.

No todos los países se recuperan de desastres de la misma manera o en el mismo grado. Los países emplean diferentes políticas, acuerdos institucionales, mecanismos de financiamiento y prácticas de implementación en sus recuperaciones. Consecuentemente, las definiciones, estándares y resultados para lo que constituye una recuperación resiliente, efectiva y eficiente, varía ampliamente entre países.

Algunas de las lecciones clave y las buenas prácticas que emergen de los casos de estudio realizados para esta Guía DRF pueden aplicarse únicamente caso a caso. Sin embargo, una diversidad de puntos de partida y similitudes pueden extraerse de estos esfuerzos de recuperación. Este capítulo identifica las lecciones que son comunes a los diferentes estudios de casos de países en virtud de esta iniciativa.

### **Resumen de estudios de casos de países en virtud de la iniciativa Guía para Marcos de Recuperación**

Los casos de estudio realizados en virtud de la Iniciativa de la Guía para Marcos de Recuperación se diseñaron para recoger y analizar información sobre:

1. Normas y principios de recuperación de desastres adoptados por países para sus desastres específicos.
2. Los medios adoptados por los países para maximizar la eficiencia, justicia y resiliencia de sus esfuerzos de recuperación.
3. Políticas, instituciones y capacidades introducidas por los países para implementar y monitorear la recuperación de desastres.
4. Medios adoptados por países para traducir las ganancias de los planes de recuperación resilientes en desarrollo resiliente y reducción de riesgo de largo plazo.<sup>1</sup>



## Las lecciones aprendidas proporcionan opciones para acciones normativas relacionadas con la recuperación

La incapacidad de capitalizar en su totalidad las oportunidades que da la recuperación para implementar la reducción de riesgos de desastre (DRR) ha dejado a muchos países más vulnerables para futuros eventos catastróficos. En muchos casos, la incapacidad de implementar DRR durante la recuperación ha exacerbado los déficits de desarrollo existentes debido a la reconstrucción de infraestructura y otros activos que son técnicamente inadecuados y no resilientes.<sup>2</sup>

La recuperación de desastres mal planificada no atiende las expectativas sociales, pone la gobernabilidad en riesgo y puede exponer a los estados y partes interesadas afectados ante inestabilidad política. El análisis de los casos de países en la Guía DRF revela que estar preparados para recuperarse de desastres va en beneficio de los países y grupos de partes interesadas. Las lecciones recogidas de estos casos de estudio proporcionan una hoja de ruta para traducir e institucionalizar estas experiencias pasadas en opciones políticas futuras. Estas lecciones, a su vez, pueden informar el trabajo preparatorio para ayudar en esfuerzos futuros de recuperación que también reducen el riesgo de desastre. Los países que están propensos a sufrir desastres pueden necesitar adaptar algunas de estas lecciones para que se ajusten a sus prioridades nacionales específicas y a la limitación de recursos.

### Estructuras de tareas específicas institucionalizadas para recuperación

- Mientras que todos los estudios de caso realizados tienen un registro de seguimiento de la exposición a riesgos de desastre, muy pocos tienen estructuras de tareas específicas institucionalizadas para recuperación antes del evento.
- Laos, Mozambique, Turquía, y Yemen mantuvieron entidades de gestión de desastre y recuperación pre-existentes.
- Chile, Indonesia, las Maldivas, Pakistán, Senegal, and Sri Lanka crearon tales entidades únicamente cuando se presentaron desastres importantes.
- Haití no tenía estructuras estatales antes del terremoto del 2010 mientras que China tradicionalmente se ha basado en diversos acuerdos para recuperación de desastres de gobiernos locales, provinciales y centrales en los diversos desastres pasados.

### Lecciones clave de los estudios de caso de marcos de recuperación

**Una institucionalización a priori puede ayudar a asegurar una recuperación efectiva de desastres.** La necesidad de estar preparados para la recuperación de desastres es una lección central que es común en todos los estudios en esta DRF.

Estar listos para desastres ayuda a maximizar las oportunidades de una recuperación efectiva.<sup>3</sup> Identificar los riesgos y vulnerabilidades pre-existentes ayuda a los países a establecer políticas, estándares y acuerdos institucionales para administrar la recuperación antes de sufrir desastres.

La efectividad y el rol de las instituciones encargadas del plan de recuperación y gestión de desastres se maximizan si tales entidades se establecen

antes de un evento importante. Además, mediante la institucionalización de la recuperación, los países y partes interesadas estarán en condiciones de mantener la continuidad desde la fase de ayuda humanitaria hacia la reconstrucción y hasta el desarrollo sostenible de largo plazo a través de una serie de posibles actividades post desastre.

Los esfuerzos realizados de forma anticipada pueden formalizar y predecir por lo menos algunos de los compromisos estratégicos y de recursos que puedan necesitarse para el plan de recuperación, implementación y gestión de desempeño. Planificar para la recuperación también puede mitigar desafíos recurrentes

para mantener la apropiación nacional y cooperación de desarrollo inherente a mantener el avance e ímpetu de la recuperación.<sup>4</sup>

Las instituciones dedicadas con un mandato legal y amplia credibilidad por lo general son un prerrequisito necesario para una recuperación exitosa. Crear instituciones para planificar o administrar desastres es insuficiente si estas entidades no tienen mandato legal para tomar el liderazgo para responder a un evento importante. La credibilidad también es importante para manejar condiciones que competen por una respuesta prioritaria en un entorno en el cual la escasez de recursos y la priorización deben ser tomados en consideración. La creación de instituciones específicas con respuesta humanitaria coordinada, recuperación y reconstrucción respaldada por un fuerte apoyo político vertical y horizontal es un medio vital para mitigar el desastre. Debido a que el liderazgo es claro, la institución o instituciones autorizadas pueden enfocarse en implementar los objetivos múltiples de recuperación a menudo en competencia, a la vez que crean un entorno que permite que donantes y otros ejecutores cumplan con sus roles.<sup>5</sup>

### Conformar instituciones dedicadas de recuperación con un mandato legal y credibilidad

- En 2014, luego de sufrir inundaciones recurrentes, el gobierno de Mozambique ratificó la Ley de Gestión de Desastres del país con disposiciones específicas para recuperación.
- El terremoto de 2005 en Pakistán ilustró tanto la necesidad de mantener una institución de gestión de desastres dedicada—ERRA—y la estructura legal para empoderar respuestas efectivas.
- La inundación del 2009 y las tormentas tropicales en 2011 integró la gestión de riesgo del desastre en el Séptimo Plan de Desarrollo Socio Económico 2011-2015 de Laos y llevó a la nominación de representantes a nivel de ministros ante el Comité de Control y Prevención de Desastres Naturales (NDPCC) responsable entre otros de la recuperación. Esto ha incrementado el nivel del aparato institucional del país para recuperación de desastres.

### Administrando presupuestos nacionales y fondos fiduciarios de multi donantes.

- En los casos de Chile en 2010, China, Laos en 2011, Mozambique en 2013, y Yemen en 2008, asignaciones y reasignaciones presupuestarias proporcionaron disponibilidad inmediata de recursos para iniciar la recuperación en todos los sectores.
- La experiencia de Indonesia con la recuperación de desastre durante el periodo de 2004-2010 fue usar un presupuesto mixto relativamente balanceado que unió el gobierno central, ONG y fondos de ayuda internacional.
- Los eventos de desastre en Haití, las Maldivas, Pakistán y Turquía fueron seguidos por respuestas que en gran parte se basaban en donantes externos, el Banco Mundial y otras instituciones.
- La ausencia de una supervisión financiera efectiva en Haití puede haber sido la causa de duplicación de esfuerzos y un desperdicio de recursos de ayuda dirigidos hacia la recuperación.

### Es importante el manejo efectivo de los presupuestos nacionales y fondos fiduciarios de multi-donantes para mantener la credibilidad de ciudadanos y donantes.

Los países que se recuperan del desastre enfrentarán escasez de recursos diversos. Cada país es diferente cuando se trata de financiar la ayuda humanitaria para desastres y recuperación y la relación de fondos nacionales, la ayuda extranjera y fondos de donantes. En lo posible, depender de fondos nacionales dedicados por encima de la ayuda externa es más sostenible a largo plazo.

Sin embargo, en los casos de países con escasez de recursos y restricción fiscal, los países afectados podrían tener ventajas de estar listos institucionalmente para manejar de forma efectiva los flujos de ayuda externa.

Al manejar fondos de ayuda nacionales y extranjeros, se aconseja a los países que mantengan

comprobaciones y balances para asegurar el uso correcto y la contabilización de todos los fondos que se relacionan con la recuperación. Con este propósito, es ideal que la Agencia líder de recuperación, el poder ejecutivo y las estructuras legislativas nacionales se refuercen entre sí para asegurar el manejo efectivo de todos los fondos de recuperación.

**Mantener transparencia operativa y rendición de cuentas en todos los esfuerzos de respuesta de desastres.** Más allá de crear instituciones efectivas y manejar efectivamente los recursos, los países afectados por desastres harán bien en mantener la máxima transparencia. En otras palabras, se aconseja que estos países reporten en tiempo real la implementación de las respuestas del estado planeados para cualquier desastre. La comunicación transparente maneja las expectativas nacionales y subnacionales, respalda la estrategia de comunicación efectiva, mantiene estabilidad política y reduce barreras para asegurar ayuda externa y asistencia, si éstas se consideran de interés nacional.

#### **Manteniendo Transparencia y responsabilidad operativa en respuesta a desastres.**

- En China, los grupos de supervisión lideran los esfuerzos de recuperación, monitorean y divulgan el desarrollo de proyectos e información sobre la recepción y uso de fondos.
- La Unidad de Gestión de Cumplimiento Presidencial de Chile tiene el propósito de medir el progreso y manejar las acciones de cumplimiento para la recuperación.
- Durante tres años después del Tsunami del 2004, las Maldivas adoptaron un enfoque participativo e inclusivo de socios para evaluar y reportar el progreso hacia la recuperación.

#### **Asegurando la inclusión multi agencia mientras se evita la duplicación.**

- Luego del terremoto de 2008 de Wenchuan en China, se estableció el grupo de Coordinación de la Restauración y Reconstrucción para coordinar y comunicar entre las organizaciones de gobierno a niveles nacional y local.
- En Pakistán, el establecimiento de ERRA colaboración multi niveles institucionalizada a niveles local, técnico y ministerial para generar pertenencia entre un amplio rango de partes interesadas.
- En Haití, después del 2010, no existía ningún problema de planificación participativa a nivel nacional, por lo que las ONGs y otras organizaciones ejecutivas buscaron aportaciones de beneficiarios a nivel de proyectos, con el propósito de atender las urgentes necesidades humanitarias.

#### **Asegurar la inclusión multi agencia y multi nivel mientras se evita duplicidad de esfuerzos.**

Unificar la política de recuperación e implementación en un elemento único puede generar resultados óptimos. Sin embargo, un enfoque unificado a la recuperación de desastres no debe hacerse a costa de maximizar los esfuerzos de las otras organizaciones y entidades que apoyan el esfuerzo general de recuperación.

Estas organizaciones pueden ser estratificadas tanto horizontal como verticalmente, corresponder a a ministerios que tienen o no una historia de cooperación inter agencial y mantener una mezcla amplia de prioridades institucionales discretas.

Estas organizaciones también pueden existir dentro como fuera del sector público. Los ejemplos del último caso son las ONGs, los grupos de la

sociedad civil y actores del sector público. La inclusión y coordinación son favorables pero ninguno debe impedir el esfuerzo de recuperación general. La agencia líder de recuperación debe tener la autoridad para establecer mecanismos que eviten la duplicidad de esfuerzos y el desperdicio de recursos escasos.

**La implementación de responsabilidades debe delegarse a niveles subnacionales o distritales y municipales, según sea necesario.** Un esfuerzo efectivo de respuesta a desastres no puede ser impul-

sado únicamente por prioridades y enfoques del gobierno central. Los estados afectados deben tomar las acciones necesarias tan cerca como sea posible a las localidades que han sufrido el impacto para adaptar la respuesta general y atender mejor los objetivos de recuperación. Dependiendo de las circunscripciones nacionales y subnacionales del país, se puede ayudar a la recuperación formando comités de reconstrucción locales, distritales o provinciales; y expandir la red de organizaciones basadas en la comunidad (CBOs). Diferentes países han lidiado con niveles muy diferentes de centralización y descentralización administrativa y gubernamental. Por lo tanto, algunos países pueden estar mejor posicionados para moverse rápidamente para promulgar acciones locales en respuesta a un evento importante.

#### Responsabilidades delegadas a niveles sub nacionales.

- Desde el 2010, Chile ha desarrollado un enfoque mixto de financiamiento central y dependencia de prácticas de ayuda establecidas que requiere que las provincias y municipalidades participen en una sociedad de recuperación que incluye a los gobiernos locales, el sector privado y grupos de la sociedad civil.
- Luego del terremoto de 2010 y a falta de un gobierno sólido, las municipalidades en Haití a menudo colaboraban con las ONGs y organizaciones de carácter religioso mientras recibían recursos de forma ad hoc.
- En Pakistán, luego del terremoto del 2005, el sistema de niveles de ERRA proporcionó programas individuales a nivel local con toma de decisiones independientes respecto a qué iniciativas implementar.

**Institucionalizar la evaluación de necesidades post desastre (PDNA) para hacer seguimiento de financiamiento futuro, coordinación, y evaluación.** Muchos países afectados por desastres tienen poca o ninguna experiencia en realizar PDNA. Sin embargo, cualquier conjunto de evaluaciones socioeconómicas, de infraestructura, demográficas, de gobernabilidad o desafíos en la provisión de servicios identificados después de un desastre proporcionan una línea base real.

#### Institucionalizando los PDNA

- Muchos países en desarrollo ahora tienen registros de llevar a cabo PDNA, incluyendo Haití, Pakistán, Indonesia, Laos, las Maldivas, Senegal, Sri Lanka, Turquía y Yemen.
- La mayoría de países que llevan a cabo PDNA lo hacen de forma intermitente y muchos no lo hacen al inicio de cada evento de desastre mayor.

#### Transición de la recuperación del desastre al desarrollo.

- Debido a que en el 2010 en Haití no se había desarrollado un marco de recuperación intersectorial, no se definió ningún programa de actividades de recuperación al interior o entre sectores, causando incertidumbre en lo que respecta a completar las actividades de recuperación.

Una evaluación detallada ayuda a informar políticas de recuperación. La evaluación puede entonces utilizarse como un ejercicio de elaborar mapa de vulnerabilidad para ayudar en los futuros proyectos de reconstrucción, así como en la planificación de desarrollo a largo plazo. La evaluación puede haber evidenciado lecciones clave sobre los déficits de los recursos nacionales y niveles estimados de ayuda externa que pueden requerirse para responder de forma efectiva a un evento futuro de gran escala.

**Fijar guías e hitos claros para la transición de la recuperación de desastres y reconstrucción hacia una respuesta de desarrollo post desastre.** Las organizaciones nacionales encargadas de responder ante un evento de desastre son esenciales. Sin embargo, deben establecerse lineamientos claros y específicos en el mandato

legal mediante el cual estas organizaciones deben hacer la transición de salida del esfuerzo de recuperación general hacia la fase de post desastre.

Hacer esto puede requerir una estrategia clara de transición y una cláusula con fecha de expiración activada por hitos predeterminados, diseño institucional o ambos. En el primer caso, un hito predeterminado puede significar que se logre una meta importante de recuperación que establezca el gobierno nacional. En el último caso, la institución o agencia en cuestión puede estar autorizada a proporcionar únicamente el impulso inicial para la recuperación. Luego de ese punto, otra institución estatal o subnacional tales como los respectivos ministerios del ramo, se haría cargo.

#### **Vincular la recuperación de desastres al alivio de la pobreza y el desarrollo a largo plazo.**

- Como parte de Reconstruir Mejor, la recuperación del terremoto del 2005 en Pakistán se tomó como una oportunidad para incorporar mejoras en el sector educativo y provisión de cuidados de salud.
- En el 2010, el terremoto en Haití se vio como una oportunidad para desarrollar el país en lo que se conoció como “Nuevo Haití” por el gobierno. Sin embargo, se hizo notorio para las organizaciones de ayuda y el Gobierno de Haití que existía una brecha entre la fase inicial de recuperación y el desarrollo sostenible.

#### **Vincular la recuperación post-desastres al alivio de la pobreza y los objetivos de desarrollo a largo plazo.**

Los gobiernos deben aprovechar el plan de recuperación para incluir en éstos sus objetivos de alivio de la pobreza nacional y objetivos de desarrollo de largo plazo. Por un lado, hacer esto abarca desplazarse de una ayuda humanitaria de emergencia hacia el desarrollo sostenible a largo plazo. Por otro lado, incluir metas de desarrollo a largo plazo en el plan de recuperación significa que el enfoque en la generación de medios de vida, especialmente para grupos vulnerables es una medida clave para sustentar la economía local.

Inyectar efectivo en la economía mediante las subvenciones en efectivo es un mecanismo probado para apoyar los medios de vida. Finalmente, un enfoque en el acceso mejorado a servicios y la provisión de servicios puede ir de la mano con la reconstrucción de infraestructura resiliente. El plan de recuperación puede dar a los sectores tales como educación, salud, agua y saneamiento, una atención igual a la que se da a la reconstrucción del transporte y la vivienda.

## **Notas finales**

- 1 Vea la Guía DRF, vol. 2, Preámbulo de estudio de casos. “Resiliente” incluye el concepto de “sostenible.” Ver glosario.
- 2 Obtenido de los estudios de casos / trabajo asociados con la Guía DRF.
- 3 Ver el glosario para una definición de “grado de preparación.”
- 4 Refiérase a la sección de Institucionalización de Recuperación en sistemas de gobierno nacional y local.
- 5 Refiérase a la sección de Institucionalización de Recuperación en sistemas de gobierno nacional y local





## ANEXO 1: MARCO DE RESULTADOS INTEGRADOS PARA EL PLAN DE RECUPERACIÓN

El marco de resultados integrados para el plan de recuperación agrega y encapsula los efectos y resultados clave por cada aspecto del marco de recuperación. Este marco de resultados es una herramienta útil que puede usarse para monitorear el proceso del plan de recuperación en forma secuencial o temática. Esta herramienta también proporciona una mirada rápida a los resultados clave del plan de recuperación exitoso en etapas importantes de progreso para asegurar acciones oportunas.

### Realizando evaluación de daños y necesidades post desastre

Resultados	Productos
<b>Marco de política amplio y consistente para el Plan de recuperación mediante el PDNA</b>	Reportes de evaluación preliminar Compilación y transmisión de datos de daños y pérdidas a un nodo central
	Evaluación confiable de la evaluación de daños y necesidades Línea base cuantitativa y cualitativa para daños, pérdidas y necesidades entre sectores y divisiones administrativas Resultados del plan de monitoreo y evaluación para el programa de recuperación

### Fijación de política y estrategia para recuperación

Resultados	Productos
<b>Una visión de recuperación aceptable a todas las partes interesadas</b>	Articulación de una visión de recuperación Organizar reuniones comunitarias para crear consenso sobre la visión de recuperación
	Establecer los detalles de la recuperación sectorial, geográfica y funcional



Resultados	Productos
<b>Provisión de un marco propicio de Política para alcanzar una visión de recuperación</b>	Marco de política y principios guía para recuperación Aplicación consistente y equitativa de los principios operativos clave interrelacionados
	Identificación de sectores esenciales para inclusión en el programa de recuperación
<b>Aplicación de principios de política para reforzar mutuamente los resultados de recuperación entre sectores</b>	Marco programático de recuperación
<b>Asegurar recuperación equitativa y que responda a las demandas de comunidades afectadas</b>	Desarrollo de criterios para priorización intersectorial y su programación y secuencia para la recuperación Asignación objetiva basada en criterios; racionalización anual de presupuesto de recuperación
<b>Los programas de recuperación a nivel de sector se desarrollan de manera consultiva e inclusiva</b>	Proceso para elaborar mapa de partes interesadas clave
	Diversas modalidades de consulta
	Foros para grupos consultivos más amplios

## Marco institucional para recuperación

Resultados	Productos
<b>Financiamiento adecuado para la recuperación</b>	Asignaciones presupuestarias revisadas que se enfocan inicialmente en la respuesta post desastre y posteriormente en la recuperación
<b>Sistemas financieros para la recuperación en funcionamiento</b>	Sistemas financieros respaldados por el más alto nivel político capaces de absorber ingresos
<b>Gestión financiera pública fortalecida</b>	Política que fortalece y establece modalidades efectivas en PFM. Modelo para manejar recursos provenientes de donantes bilaterales y multilaterales
	Modelo para administrar recursos que vienen de donantes bilaterales y multilaterales.
<b>Financiamiento adecuado para recuperación</b>	Establece procedimientos para compartir los datos de evaluación con organizaciones de implementación. Identifica medios para monitorear y auditar las transferencias y el uso de fondos. Mecanismos de supervisión financiera que incrementan la confianza que los fondos de recuperación se están gastando para los propósitos planeados
	Mecanismos de supervisión financiera que fortalecen la confianza que los fondos de recuperación han sido gastados para los propósitos definidos.

## Implementación de acuerdos y gestión de recuperación

Resultados	Productos
<b>Estándares de reconstrucción aplicados a proyectos importantes</b>	Proyectos de recuperación incorporan resiliencia a desastres futuros
<b>Proceso de implementación descentralizado</b>	Proyectos comunitarios que atienden necesidades reales
<b>Mecanismo de supervisión central eficiente que informa procesos de revisión de medio término</b>	Marco de evaluación establecido inicialmente en el proceso de recuperación, permitiendo correcciones en el ínterin y una aceptación temprana de socios
	Revisiones de medio término de la implementación del marco de recuperación
<b>Adquisiciones rápidas, eficientes y transparentes</b>	Adquisiciones más rápidas con contratistas más confiables
<b>Comunicación interna efectiva con los socios de recuperación</b>	Información compartida fácilmente entre sectores y ministerios
	Consultas continuas entre el gobierno central y las comunidades
<b>Comunicación pública efectiva</b>	La campaña de comunicación pública faculta a todos los actores a estar al tanto de los cambios en el programa de recuperación
	Comunica metas claras y realistas para recuperación minimizando expectativas poco realistas
<b>La transparencia resulta en confianza en todas las partes interesadas en la recuperación</b>	Información de resultados más confiable disponible. Los socios trabajan juntos para producir información y analizar resultados.





## ANEXO 2: PLANIFICACIÓN DE RECUPERACIÓN SECTORIAL DEL MARCO DE RECUPERACIÓN DE DESASTRES, INDIA

A continuación aparecen pasos y lineamientos generalizados para diversos planes sectoriales de recuperación detallados en el borrador del “Marco Nacional de Recuperación de Desastre, India”. Estos pasos clave para la planificación de la recuperación de mediano plazo son aplicables luego de completar la evaluación de necesidades y el diseño del marco institucional. Los lineamientos son consideraciones a tomarse en cuenta durante el curso de implementación de la recuperación y sirven como un criterio potencial para evaluar el éxito de las metas de recuperación. Los planes de recuperación de refugios, educación, agua y saneamiento, se proporcionan a continuación como ejemplos para ilustrar la variedad de pasos y lineamientos en base a diferentes contextos sectoriales. Es importante que un plan de recuperación desarrolle una lista adecuada de pasos y lineamientos para cada uno de los sectores de recuperación prioritaria.

### Plan de recuperación de refugio

Una estrategia de reconstrucción para un refugio permanente debe basarse en las conclusiones de la evaluación de necesidades sobre daños del refugio, capacidad y necesidades. Debe tomar en consideración la disponibilidad de terreno, tenencia de tierras, materiales de construcción, provisión de infraestructura comunitaria y cívica y medidas de reducción de riesgos. Los pasos y lineamientos clave para la reconstrucción por sector utilizando los ejemplos del Marco de Recuperación de Desastres Naturales, India, se describen a continuación:<sup>1</sup>

#### PASOS CLAVE EN LA PLANIFICACIÓN DE RECUPERACIÓN DE REFUGIOS A MEDIANO PLAZO

- i. Se debe realizar una evaluación de necesidades para informar la estrategia de reconstrucción de refugios.
- ii. En casos de reubicación, se debe asegurar un sitio viable en base a la evaluación de riesgo, calidad del suelo, hidrología, topografía, geología, derechos de seguridad de la tierra e impacto ambiental de la construcción en el sitio.
- iii. Proporcionar ayuda financiera a los beneficiarios para construcción de casas.

## PASOS CLAVES EN LA PLANIFICACIÓN DE RECUPERACIÓN DE REFUGIOS A MEDIANO PLAZO (cont.)

- iv. Proporcionar asistencia técnica para guiar a las comunidades en la selección de material de construcción apropiado, usar de forma óptima los recursos disponibles para diseñar planes de asentamiento y refugios culturalmente sensibles, resilientes al desastre, que minimicen el impacto ambiental de las construcciones.
- v. Capacitar a los albañiles y artesanos locales en técnicas de construcción resistentes a múltiples riesgos y sostenibles.
- vi. Promover y construir tomando en cuenta necesidades de capacidades especiales en las comunidades en la construcción de refugios y proporcionar apoyo a la gente con necesidades especiales en refugios comunitarios.
- vii. Proporcionar varias opciones de refugio que se adapten a las diversas necesidades que surgen debido a la escala y patrón del daño, entornos rurales y urbanos, grandes familias, hogares de un solo progenitor, ancianos solos, ubicaciones seguras e inseguras y construcción en el sitio o reubicación.
- viii. Proporcionar todas las viviendas con instalaciones de saneamiento, suministro de agua y suministro de electricidad, idealmente a través de fuentes de energía sostenibles.
- ix. Proporcionar ayuda financiera adicional a los beneficiarios para los costos adicionales asociados y apoyar la incorporación de características de Reducción de Riesgos de Desastre.
- x. Identificar y proporcionar acceso a tecnologías y materiales de construcción asequibles y ambientalmente sostenibles para reparación y reconstrucción.
- xi. Promover producción local de materiales ambientalmente amigables para proporcionar nuevos generadores de empleos locales y medios de vida y reducir el impacto ambiental asociado a la construcción. Si se hace adecuadamente, estas medidas pueden reducir los costos de construcción en general.
- xii. Apoyar la deducción fiscal en materiales de construcción congelando costos y bancos de materiales para reconstrucción de refugios.
- xiii. Promover proyectos de demostración de tecnología como un medio efectivo para mostrar a las comunidades las ventajas de usar la tecnología de construcción apropiada y medios de incorporar características resilientes a desastres en las edificaciones.
- xiv. Crear un centro de planeación de refugios por dos o tres unidades locales a nivel de comunidad que sea manejado por un ingeniero y dos facilitadores sociales con las siguientes responsabilidades:
  - Organizar programas de capacitación para ingenieros y albañiles a nivel de la comunidad
  - Actuar como un enlace entre los funcionarios de distrito y los beneficiarios
  - Monitorear el programa de reconstrucción y manejar el flujo de información.
- xv. Implementar una Unidad de Apoyo para Acceso Múltiple por División de Espacio (SDMA) en distritos según sea requerido y administrado por el Funcionario de Proyecto de Distrito con las siguientes responsabilidades:
  - Desarrollar y mantener la base de datos y flujo de información a nivel del distrito
  - Apoyar la administración de distrito en la gestión de proyectos que incluya el reporte, comunicación y atención de reclamaciones.
- xvi. Nombrar ingenieros de campo adecuados, trabajadores sociales, maestros artesanos, supervisores de construcción a nivel de comunidad local.
- xvii. Coordinar con socios de implementación, evaluar capacidades de los productores de materiales de construcción local y mercados.

## **LINEAMIENTOS EN PLANIFICACIÓN DE RECUPERACIÓN DE REFUGIOS EN EL MEDIANO PLAZO**

### **Selección del sitio**

- Las comunidades deben estar involucradas en la elaboración del mapa de riesgos, toma de decisiones respecto a la reconstrucción en sitio o reubicación.
- Se debe balancear cuidadosamente los sacrificios entre los medios de vida y la reubicación a un sitio más seguro.
- Se debe asegurar el acceso a oportunidades adecuadas de medios de vida, servicios médicos y de salud pública adecuados, alimentos seguros y asequibles, agua potable y servicios esenciales.
- Se debe evaluar el impacto de la construcción del nuevo asentamiento en los alrededores antes de la construcción.
- Se debe minimizar la distancia entre los asentamientos reubicados y las antiguas viviendas para permitir a las comunidades que mantengan las redes sociales y medios de vida.

### **Planificación de asentamiento**

- Se debe considerar los patrones originales de asentamiento de la comunidad y la proximidad a las opciones de medios de vida de las comunidades.
- Los asentamientos deben protegerse de riesgos inmediatos.
- Los entornos construidos pre desastre deben ser rehabilitados o reconstruidos en los casos que sea posible.
- Se debe adoptar un enfoque integrado en el diseño e implementación en la reconstrucción. Los diseños de recuperación de refugios deben enlazarse con otras necesidades básicas de supervivencia como agua y saneamiento, salud y medios de vida. La implementación debe converger centralmente con los programas del gobierno estatal para crear un desarrollo de hábitats sostenibles en general.

### **Diseño de casas**

- Se deben reflejar las necesidades culturales, sociales y medios de vida de las comunidades.
- Se debe promover la participación de las mujeres en las etapas de diseño.
- El diseño debe permitir un crecimiento futuro para adaptar el incremento en el tamaño de las familias y las necesidades cambiantes.
- Las comunidades deben estar en condiciones de introducir sus características de diseño en el diseño escogido.
- Se debe priorizar la movilización social para asegurar una completa apropiación de la comunidad, pertenencia cultural y entendimiento de características técnicas de resistencia estructurales multi riesgos.

### **Materiales de construcción**

- Se deben usar materiales disponibles localmente que sean asequibles y ambientalmente amigables.
- Se deben seleccionar materiales de construcción de buena calidad.
- Se debe tener en consideración el reciclaje y hacer un uso productivo de los materiales de construcción extraídos de los desechos después del desastre.
- No deben pasarse por alto la producción local de materiales de construcción sostenibles.

### **Tecnologías de construcción**

- Se deben promover las tecnologías de construcción sostenibles que son social, cultural y climáticamente adecuadas, asequibles y promover el uso de material local o la producción de materiales sostenibles que minimicen el impacto ambientalmente negativo de las construcciones.
- Se debe adoptar tecnologías resilientes de desastres. Todas las construcciones deben observar un estándar de código de construcción resiliente sin importar si las leyes locales de construcción las incorporan o no.
- Se debe asegurar el cumplimiento de los códigos de construcción local, estatal y nacional.



## Planificación de recuperación de educación

Luego de un desastre los niños en gran número son excluidos de la educación y no tienen oportunidad de volver a estudiar. Además, las experiencias anteriores han mostrado que el sector de la educación está entre los más golpeados junto con otros sectores post desastre. La mayor parte de las escuelas carecen de estándares mínimas y medidas para proteger a los estudiantes y profesores de cualquier riesgo natural o causado por los seres humanos. Las actividades de recuperación giran alrededor del derecho del niño a educación continua sin interrupción, derecho de entornos seguros y DRR.

### PASOS CLAVE DE RECUPERACIÓN A MEDIANO PLAZO DE LA EDUCACIÓN

- i. Llevar a cabo reparaciones, mantenimiento y mejoramiento de escuelas dañadas al menos a los niveles pre desastre y utilizar las mejoras de Reconstruir Mejor en base a evaluaciones estrictas de riesgos, cuando sea posible.
- ii. Proporcionar apoyo para reconstruir las infraestructuras dañadas a todo nivel: escuelas, colegios e institutos técnicos mediante subvenciones, préstamos blandos y /o asociación público-privada (PPP).
- iii. Facilitar programas de creación de capacidades para el diseño y construcción de escuelas más seguras dirigidos a círculos académicos, asociaciones profesionales, departamentos ejecutores y organizaciones de matriculación. Asegurar que los arquitectos, ingenieros y constructores usen correctamente los códigos y técnicas de construcción apropiadas.
- iv. Asegurar la incorporación de los lineamientos del marco para la acción de Hyogo (HFA) en lo relacionado a las normas de construcción de escuelas seguras.
- v. Asegurar la provisión de agua e instalaciones de saneamiento en todas las escuelas.
- vi. Reubicar las escuelas en áreas propensas a altos riesgos hacia sitios más seguros.
- vii. Realizar la evaluación de riesgos (riesgo, vulnerabilidad y capacidad) para informar acciones de largo plazo.
- viii. Proporcionar asistencia financiera / ayuda para subvenciones para reconstruir y rehabilitar las escuelas públicas.
- ix. Proporcionar créditos de plazos blandos para la reconstrucción de escuelas privadas dañadas, cuando sea apropiado.
- x. Visitar los hogares de los niños para recuperar a los que han abandonado la escuela y proporcionar tutoría adicional a los alumnos afectados.
- xi. Reprogramar cualquier fecha estandarizada de exámenes o niveles de calificación a los estudiantes afectados, de tal manera que tengan la oportunidad de avanzar con su grupo de edad.
- xii. Identificar, evaluar y monitorear los riesgos de desastres en el sector de la educación.
- xiii. Crear una cultura de educación mediante la educación de Reducción de Riesgos de Desastre (DRR).
- xiv. Reducir los factores de riesgo subyacentes a riesgos identificados en el sector de la educación.
- xv. Impartir capacitación y hacer simulacros a los niños de escuela, profesores, estudiantes universitarios, etc, en evacuación de emergencias, primeros auxilios de emergencia y el manejo de equipos de seguridad contra incendios.
- xvi. Crear capacidad de la gente afectada mediante educación en emergencias y DRR.

## **LINEAMIENTOS PARA LA RECUPERACIÓN EN EDUCACIÓN**

- Las especificaciones de reconstrucción de escuelas deben cumplir con los códigos de construcción nacionales, estatales y locales.
- Involucrar a socios clave e importantes que puedan proporcionar una sinergia positiva para recuperación de la educación.
- Las nuevas escuelas que se construyan deben ser resistentes a multi riesgos y cumplir con las especificaciones estructurales.

## **Plan de recuperación de agua & saneamiento**

### **PASOS CLAVES EN RECUPERACIÓN DE MEDIANO PLAZO EN AGUA Y SANEAMIENTO**

- i. Llevar a cabo reparaciones, mantenimiento y mejoramiento de sistemas dañados al menos a los niveles pre desastre y utilizar mejoras de Reconstruir Mejor basadas en una evaluación de riesgo idóneo, cuando sea posible.
- ii. Proporcionar instalaciones apropiadas de drenaje de forma tal que las áreas de vivienda y puntos de distribución de agua se mantengan libres de aguas residuales estancadas y que los drenajes de agua lluvia se mantengan limpios.
- iii. Uso sostenible de materiales de construcción y tecnologías apropiados al contexto local.
- iv. Involucrar a los grupos afectados en la toma de decisiones como un componente de la Reducción de Riesgos de Desastres.
- v. Organizar Comités de Agua y Saneamiento (WATSAN) con por lo menos un 50% de representación de mujeres para asegurar la inclusión de las preocupaciones de las mujeres, gestión adecuada y promover la sostenibilidad de la instalación.
- vi. Promover educación en higiene mediante la creación de conciencia y campañas de capacitación en comunidades, universidades y escuelas.
- vii. Fortalecer la capacidad de los comités WATSAN para manejar la operación, mantenimiento y gestión del suministro de agua y sistemas de saneamiento.

### **LINEAMIENTOS PARA LA RECUPERACIÓN EN AGUA Y SANEAMIENTO**

- Deben tomarse en cuenta la seguridad alimentaria, malnutrición, estado de salud y necesidades especiales de la comunidad mientras se planifican las intervenciones.
- Proteger los servicios higiénicos y alcantarillado de inundaciones a fin de evitar daños estructurales y filtraciones.
- Evitar la contaminación de las fuentes de agua con aguas residuales de lavado y áreas de baño.
- Planificar, construir y mantener el punto de drenaje de agua para asegurar que los mosquitos no se críen en áreas cercanas a las viviendas.
- Buscar una participación equitativa de las mujeres y hombres en la planificación, toma de decisiones y gestión local para ayudar a asegurar que toda la población afectada tenga un acceso seguro y fácil al suministro de agua y servicios de saneamiento.

**ADAPTACIÓN:**

Ajuste en los sistemas naturales o humanos en respuesta a escenarios climáticos actuales o esperados u otros estímulos o sus efectos secundarios que moderan, dañan o explotan oportunidades que los benefician.

**AUDITORIA:**

Un examen oficial y verificación de cuentas y registros para analizar la legalidad y regularidad de los gastos e ingresos del proyecto de conformidad con las leyes, regulaciones y contratos, tales como los contratos de préstamo y las reglas contables. También puede analizar el uso eficiente y efectivo de los fondos.

**DATOS DE LÍNEA BASE:**

Información inicial recogida durante una evaluación incluyendo hechos, cifras y descripciones. Esta información permitirá la comparación con la situación existente antes del desastre y la medición del impacto del proyecto implementado.

**NECESIDADES BÁSICAS:**

Los rubros que la gente necesita para sobrevivir. Pueden incluir el acceso seguro a bienes y servicios esenciales tales como alimento, agua, refugio, ropa, cuidado de salud, saneamiento, y educación.

**RECONSTRUIR MEJOR (BBB):**

Enfoque para reconstrucción para reducir la vulnerabilidad y mejorar las condiciones de vida mientras se promueve una reconstrucción más efectiva y sostenida. BBB aprovecha la oportunidad de reconstruir para examinar la idoneidad de reconstruir en la misma ubicación y hacer un hogar más cálido, seco y barato para mantenerlo.

**CÓDIGO DE CONSTRUCCIÓN:**

Un juego de ordenanzas o regulaciones y los estándares asociados que tienen el propósito de controlar los aspectos del diseño, construcciones, materiales, alteraciones y ocupación de las estructuras que son necesarias para asegurar la seguridad y bienestar humanos, incluyendo resistencia al colapso y daños.

**TRANSFERENCIA DE EFECTIVO:**

Pagos directos o comprobantes para proporcionar recursos a las poblaciones afectadas.

**CAPACIDAD:**

La combinación de atributos y recursos físicos, institucionales, sociales y/o económicos disponibles dentro de una comunidad, sociedad u organización que pueden

usarse para alcanzar los objetivos acordados. También incluye atributos colectivos tales como liderazgo y gestión.

**DESARROLLO DE LA CAPACIDAD:**

Proceso mediante el cual las personas, grupos y organizaciones construyen su conocimiento, habilidades, relaciones y valores para resolver problemas y lograr los objetivos de desarrollo. Los impactos de desarrollo de la capacidad por lo tanto pueden verse a diferentes escalas – individual, de hogares, comunidades y de gobierno.

**RESILIENCIA AL CAMBIO CLIMÁTICO:**

La habilidad de resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de cambios meteorológicos atribuidos directa o indirectamente a las actividades humanas que alteran la composición de la atmósfera global o la variabilidad natural del clima. Ver también "Resiliencia."

**COMUNIDAD:**

Un grupo social de cualquier tamaño cuyos miembros residen en una localidad específica, comparten gobierno y a menudo tienen una herencia cultural e histórica común.

**CONTRATACIÓN COMUNITARIA:**

Adquisiciones para o a nombre de una comunidad. Existen diferentes modelos de contratación comunitaria; una característica común es que buscan darle a la comunidad grados de control sobre la inversión e implementación para promover la pertenencia y sostenibilidad.

**COMPLEMENTARIEDADES:**

Las complementariedades se refieren a una situación en la cual dos o más factores aumentan los efectos de otro en el rendimiento.

**CONSECUENCIAS:**

Resultados de un evento tales como una amenaza de deslizamiento de tierra. Depende de la exposición y vulnerabilidad de los elementos en riesgo tales como seres humanos, casas e infraestructura.

**CORRUPCIÓN:**

Mal uso de una posición encomendada para la ganancia privada usando sobornos, extorsión, fraude, engaño, colusión y lavado de dinero. Incluye ganancias que se acumulan a miembros de la familia de una persona, partido político o institución en la cual la persona tiene un interés.

**COSTO DIRECTO (O DAÑO):**

Costos de reconstrucción en que se incurre por la destrucción total o parcial de los activos físicos existentes

en el área afectada. El daño ocurre durante e inmediatamente después del desastre y se mide en unidades físicas. Su valor monetario se expresa en costos de reposición de conformidad con los precios prevalecientes justo antes del evento.

#### **DESASTRE:**

Una situación o evento que sobrepasa la capacidad local, que necesita un requerimiento a nivel nacional o internacional de ayuda externa; un evento imprevisto y a menudo súbito que causa gran daño, destrucción y sufrimiento humano.

#### **GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES (DRM):**

Proceso sistemático del uso de instrucciones administrativas, organizaciones y habilidades y capacidades operativas para implementar estrategias políticas y mejorar las capacidades de adaptación para reducir los impactos adversos de las amenazas y la posibilidad de desastre.

#### **REDUCCIÓN DE RIESGOS DE DESASTRE (DRR):**

Concepto y práctica de reducir los riesgos de desastre mediante esfuerzos sistemáticos para analizar y gestionar los factores que son causa de desastre. Los resultados de DRR incluyen reducir la exposición a amenazas, menor vulnerabilidad de las personas y de la propiedad, manejo adecuado del suelo y del ambiente, y mejoramiento de la preparación.

#### **SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA:**

El conjunto de capacidades que se necesitan para generar y diseminar advertencias oportunas y significativas para permitir a las personas, comunidades y organizaciones en peligro ante una amenaza, prepararse y actuar adecuadamente y con tiempo suficiente para reducir la posibilidad de daños o pérdidas de vida o medios de vida, lesiones, daños a la propiedad y daño al entorno. Un sistema de alerta temprana centrada en las personas comprende cuatro elementos clave. Ellos son (a) conocer los riesgos; (b) monitorear, analizar y pronosticar las amenazas; (c) comunicar o diseminar alertas y advertencias, y (d) desarrollar las capacidades locales para responder a las alertas. El término "sistemas de alerta de principio a fin" se usa para hacer énfasis que los sistemas de alerta necesitan abarcar todos los pasos desde detectar las amenazas hasta la respuesta de la comunidad.

#### **RECUPERACIÓN EFICIENTE:**

Estabilizar las vidas y medios de vida para volver a la normalidad y restaurar rápidamente la infraestructura social, física y productiva y provisión de servicios

#### **RECUPERACIÓN EFECTIVA:**

Lograr los resultados que se prevén de recuperación de mediano a largo plazo tales como la rehabilitación y reconstrucción

de infraestructura dañada y la recreación de medios de vida sostenibles y oportunidades de generación de ingresos.

#### **EMPODERAMIENTO:**

Autoridad dada a una institución, organización o persona para determinar políticas y tomar decisiones.

#### **ENTORNO PROPICIO:**

Las reglas y regulaciones, tanto nacionales como locales que proporcionan un entorno propicio para que tenga lugar una actividad específica tal como participación comunitaria o DRM.

#### **EQUIDAD:**

La calidad de ser imparcial y "justo" en la distribución de beneficios y costos de desarrollo y la provisión de acceso de oportunidades para todos.

#### **MEDIDAS EX-POST:**

Acciones tomadas después de que ha ocurrido un desastre para buscar mitigar o reparar todos los daños causados por el desastre.

#### **EXPOSICIÓN:**

Personas, propiedad, sistema u otros elementos presentes en zonas de amenaza que están sujetos a pérdidas potenciales.

#### **RIESGO EXTENSIVO:**

Amplio riesgo asociado a la exposición de poblaciones dispersas a condiciones de amenaza repetidas o persistentes de intensidad baja o moderada, a menudo de naturaleza localizada. Tal exposición persistente puede tener impactos debilitantes y acumulativos del desastre. Este tipo de riesgo es principalmente característico de las áreas rurales y urbano marginales. Vea también "Riesgo" y "Riesgo Intensivo."

#### **INUNDACIÓN:**

Condición general y temporal de inundación parcial o completa de áreas de tierra normalmente secas a causa de (a) el desbordamiento de aguas interiores o de marea, (b) la inusual y rápida acumulación o escorrentía de aguas superficiales de cualquier fuente o (c) flujos de lodo o el súbito colapso tierra adentro de la línea costera.

#### **PRONÓSTICO DE INUNDACIÓN:**

Uso de datos de precipitación en tiempo real y datos de descarga de acuíferos en modelos de escorrentía de precipitaciones y caudal para pronosticar las tasas de flujo y niveles de agua con unas horas o días de anticipación, dependiendo del tamaño de la cuenca o lecho del río.

**PRONÓSTICO:**

Afirmación definitiva o estimación estadística de la probabilidad de que ocurra un evento futuro o condiciones para un área específica.

**FUNGIBILIDAD:**

Propiedad de un bien o producto cuyas unidades individuales son capaces de sustitución mutua.

**CRECIMIENTO VERDE:**

Crecimiento que es eficiente en su uso de recursos naturales; limpio y que minimiza la polución y los impactos ambientales; resiliente que toma en consideración las amenazas naturales y el rol de la gestión ambiental y capital natural para prevenir desastres físicos.

**RIESGO:**

Proceso natural o fenómeno o actividad humana que tiene el potencial de causar daño a la propiedad, pérdida de medios de vida e interrupción de servicios, sociales y económicos y/o degradación ambiental.

**VIVIENDA:**

Entorno físico inmediato incluyendo interiores y exteriores de edificios en los cuales las familias y los hogares viven y por lo tanto sirven como un refugio.

**EVALUACIÓN DEL SECTOR DE VIVIENDA:**

Evaluación que recoge datos incluyendo el demográfico, tipos de vivienda, estado de tenencia de la vivienda, patrones de asentamiento antes y después del desastre, intervenciones del gobierno en el sector de vivienda, acceso a infraestructura, construcción de capacidad y capacidad del mercado para proporcionar materiales y mano de obra para reconstrucción.

**AYUDA HUMANITARIA:**

Proceso que busca proporcionar oportunidades de desarrollo sostenible generando procesos auto sustentables para recuperación post desastre. La ayuda humanitaria comprende medios de vida, refugio, gobernanza, ambiente y dimensiones sociales, incluyendo la reintegración de poblaciones desplazadas. También atiende los riesgos subyacentes que contribuyeron a la crisis.

**INFRAESTRUCTURA:**

Sistemas y redes mediante los cuales se proporcionan los servicios públicos. Estos servicios incluyen suministro de agua y saneamiento, energía y otras redes de servicio y redes de transporte para todas las formas de viaje.

**RIESGO INTENSIVO:**

Riesgo asociado con la exposición de grandes concentraciones de personas y actividades económicas a eventos de amenaza intensa que pueden llevar a potenciales impactos catastróficos de desastre que involucran alta mortalidad y pérdida de activos.

Una característica primordial de grandes ciudades o áreas densamente pobladas que no solo están expuestas a amenazas intensivas sino que también tienen altos niveles de vulnerabilidad a dichas amenazas. Ver también "Riesgo" y "Riesgo Extensivo."

**INDICADORES CLAVE DE DESEMPEÑO (KPIs):**

Medidas cuantitativas y cualitativas de resultados de proyectos utilizadas para evaluar el progreso o éxito del proyecto.

**MEDIOS DE VIDA:**

Las formas en las cuales las personas ganan acceso a los recursos que necesitan individual y comunalmente, incluyendo alimentos, agua, ropa y refugio.

**PÉRDIDAS:**

Incluyen la reducción en el rendimiento de los sectores productivos, menores ingresos y costos operativos más altos en la provisión de servicios. También se consideran pérdidas los gastos inesperados para atender las necesidades de la emergencia. Las pérdidas se expresan en valores corrientes.

**EVALUACIÓN DE PÉRDIDA:**

Una evaluación que analiza los cambios en los flujos económicos que ocurren luego de un desastre y el tiempo extraordinario valorado a precios actuales.

**MITIGAR / MITIGACIÓN:**

El uso de cuidado y diligencia razonable para minimizar los daños; tomar acción de protección para evitar lesiones o pérdidas adicionales; reducir o limitar el impacto adverso de riesgos y desastres.

**MONITOREO:**

Tarea continua de recolectar y revisar información relacionada con un programa que pertenecen a las metas, objetivos y actividades del programa.

**EVALUACIÓN DE NECESIDADES:**

Proceso para estimar (usualmente en base a evaluación de daños) los recursos financieros, técnicos y humanos que se necesitan para implementar el programa de recuperación y reconstrucción acordado y la gestión de riesgos.

**NODO:**

La ubicación central para el personal y materiales durante un evento de desastre.

**MEDIDA NO ESTRUCTURAL:**

Cualquier medida que no involucra construcción física que usa conocimientos, prácticas o acuerdos para reducir riesgos e impactos, especialmente mediante políticas y leyes, crea conciencia pública, capacitación y educación. Ver también "Medidas Estructurales."

**FINANCIAMIENTO FUERA DE PRESUPUESTO:**

No puede ser manejado directamente por el Gobierno Nacional o no está comprendido en su presupuesto.

**FINANCIAMIENTO PRESUPUESTADO:**

Dentro del control del gobierno nacional, incluyendo sus Propias Fuentes de Ingresos (OSR) así como financiamiento externo y préstamos.

**SOCIOS:**

Comunidad donante o cualquier grupo o individuo que tome parte y comparta la responsabilidad del proceso de reconstrucción y recuperación. En contraste vea "Partes interesadas".

**PLANIFICACIÓN FÍSICA:**

Ejercicio de diseño basado en un plan de uso del suelo para proponer infraestructura óptima para servicios públicos, transporte, actividades económicas, recreación y protección del medio ambiente para un asentamiento o área. Un plan físico puede tener componentes urbanos y rurales.

**POLÍTICA:**

Principio o protocolo que guía las decisiones y logra resultados razonables.

**EVALUACIÓN DE NECESIDADES POST DESASTRE (PDNA):**

Una evaluación multisectorial que mide el impacto de los desastres en la sociedad, la economía y entorno de área afectada por el desastre.

**GRADO DE PREPARACIÓN:**

El conocimiento y capacidades desarrollada por gobiernos, profesionales y organizaciones de respuesta y recuperación, comunidades e individuos para que de manera efectiva anticipen, respondan y se recuperen de impactos de eventos o condiciones de amenaza probables, inminentes o actuales.

**PREVENCIÓN:**

Evitar y minimizar el impacto adverso de desastres ambientales, tecnológicos y biológicos relacionados, elevando la conciencia pública y proporcionando educación relacionada con la reducción de riesgos de desastres, cambiando actitudes y conducta.

**MEDIDAS PREVENTIVAS (EX-ANTE):**

Acciones tomadas en anticipación de un desastre en la expectativa de que prevendrán o reducirán de forma significativa los impactos de un posible desastre.

**RESULTADOS DEL PROYECTO:**

Resultados de un proyecto que son medibles en el punto inmediato de finalización del proyecto.

**EVALUACIÓN PRELIMINAR:**

Evaluación que proporciona información inmediata de las necesidades, posibles intervenciones y requerimientos de recursos. Puede ser realizada como una evaluación multisectorial o en un solo sector o ubicación.

**RECONSTRUCCIÓN:**

Se enfoca principalmente en la construcción o reemplazo de estructuras físicas dañadas y la restauración de servicios locales e infraestructura.

**RECUPERACIÓN:**

Decisiones y acciones que se toman luego de un desastre para restaurar o mejorar las condiciones de vida pre desastre de las comunidades afectadas mientras que se promueve y facilita los ajustes necesarios para reducir el riesgo de desastre. Se enfoca no solo en la reconstrucción física sino también en la revitalización de la economía y la restauración de la vida social y cultural.

**MARCO DE RECUPERACIÓN:**

Plan de acción pragmático, con secuencias definidas, priorizado, programático y sin embargo vivo (y flexible) que asegura recuperación resiliente luego de un desastre.

**AYUDA HUMANITARIA:**

Provisión de ayuda o intervención inmediatamente después de un desastre para atender la preservación de la vida y las necesidades básicas de subsistencia de las personas afectadas.

**REUBICACIÓN:**

Proceso mediante el cual los activos de vivienda de una comunidad y la infraestructura pública se reconstruyen en otra ubicación.

**RIESGO RESIDUAL:**

El riesgo que permanece en una forma no manejada, aun cuando se hayan implementado medidas efectivas de reducción de riesgos y para las cuales se debe mantener respuesta a la emergencia y capacidades de recuperación. La presencia de riesgos residuales implica una necesidad continua de desarrollar y apoyar capacidades efectivas para servicios de emergencia, grado de preparación, respuesta y recuperación junto con políticas socioeconómicas tales como redes de seguridad y mecanismo de transferencia de riesgos.

**RESILIENCIA:**

La habilidad de un sistema, comunidad o sociedad expuesta a amenazas para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de los efectos de una amenaza en una forma oportuna y eficiente, incluyendo la preservación y restauración de sus estructuras y funciones esenciales. La resiliencia se determina por el grado en el cual la comunidad tiene los recursos necesarios y es capaz de organizarse tanto antes como durante épocas de necesidad.



**RECUPERACIÓN RESILIENTE:**

Crea resiliencia durante la recuperación y promueve la resiliencia en el desarrollo normal. La recuperación resiliente es un medio de desarrollo sostenible. Ver también "Resiliencia," "Recuperación," "Gestión de riesgo del desastre," y "Reducción del riesgo de desastre."

**RESPUESTA:**

La provisión de servicios de emergencia y asistencia pública durante o inmediatamente después de un desastre para salvar vidas, reducir los impactos de salud, asegurar la seguridad pública y atender las necesidades básicas de subsistencia de las personas afectadas. Ver también "Ayuda humanitaria."

**EMPLAZAMIENTO:**

Se reconstruyen las instalaciones en áreas que son menos propensas a desastres y accesibles para la comunidad.

**REDIMENSIONAMIENTO:**

Reconstruir las instalaciones de tal manera que respondan adecuadamente a la demanda existente; por ejemplo si las clases exceden su capacidad, se pueden construir más clases.

**RIESGO:**

La combinación de la probabilidad de un evento y sus consecuencias negativas.

**TRANSFERENCIA DE RIESGO:**

Proceso de trasladar formal o informalmente las consecuencias financieras de un riesgo específico de una parte a otra. En esta transacción, una parte (vivienda, comunidad, empresa o autoridad estatal) obtendrá recursos post desastre de otra parte a cambio de beneficios financieros o sociales compensatorios o continuos.

**ESTUDIO DE ALCANCE:**

Investigación o análisis para determinar el efecto que una política o proyecto propuesto tendría en una comunidad o en el entorno.

**PARTES INTERESADAS:**

Grupos que tienen algún interés directo o indirecto en las intervenciones de recuperación o que pueden afectar o verse afectados por la implementación y resultados. El término incluye grupos responsables de gestión, reporte, afectados por, promoviendo y financiando las intervenciones. Partes interesadas incluyen segmentos vulnerables de la población y gobiernos locales que están en diálogo directo con las comunidades.

**MEDIDA ESTRUCTURAL:**

Cualquier construcción física para reducir o evitar posibles impactos de amenazas o la aplicación de técnicas de ingeniería para alcanzar resistencia a amenazas y resiliencia en estructuras o sistemas. Véase también "Medidas No estructurales."

**SUBSIDIARIEDAD:**

Principio mediante el cual los asuntos deben ser manejados por la autoridad competente más pequeña, más baja o menos centralizada.

**DESARROLLO SOSTENIBLE:**

Desarrollo que atiende las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de futuras generaciones para atender sus propias necesidades. Esta definición de la Comisión Brundtland de 1987 no aborda los asuntos relacionados con el significado de la palabra "desarrollo" y los procesos sociales, económicos y ambientales involucrados. El riesgo de desastres está asociado con elementos insostenibles de desarrollo tales como la degradación ambiental. Al contrario, la reducción de riesgos de desastres puede contribuir al desarrollo sostenible reduciendo las pérdidas y mejorando las prácticas de desarrollo.

**FOCALIZACIÓN:**

Identificación y reclutamiento de receptores de ayuda potencial, por las comunidades locales, gobierno u organizaciones externas.

**VULNERABILIDAD:**

Características y circunstancias de una comunidad, sistema o activo que le hace susceptible a los efectos dañinos de una amenaza.

**GRUPOS VULNERABLES:**

Los grupos o miembros de grupos que están particularmente expuestos a los impactos de amenazas. Son ejemplo las personas desplazadas, mujeres, ancianos, discapacitados, huérfanos y cualquier grupo sujeto a discriminación.

**CUENCA:**

Área de terreno del cual toda el agua bajo esta o sobre esta se drena al mismo lugar que puede ser un río, lago, reservorio, estuario, humedal, mar u océano.

Nota: Las definiciones en el glosario, cuando sean aplicables, se basan en Terminología de la Reducción de Riesgos de Desastres 2009 de UNISDR.

## BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- Anderson, G.A., and E. Holcombe. 2013. "Community-Based Landslide Risk Reduction: Managing Disasters in Small Steps," 404. World Bank, Washington, DC.
- Arnold, M., and C. Burton. 2011. "Protecting and Empowering Vulnerable Groups in Disaster Recovery." In World Reconstruction Conference Proceedings, 210–40. World Bank, Washington, DC.
- ADB (Asian Development Bank), JBIC (Japan Bank for International Cooperation), and World Bank. 2005. "Preliminary Damage and Needs Assessment. Sri Lanka 2005 Post-Tsunami Recovery Programme." ADB, JBIC, and World Bank, Colombo.
2000. "Belize: Assessment of the Damage Caused by Hurricane Keith."
- Benson, C., and E. Clay. 2002. "Bangladesh Disasters and Public Finance." Disaster Risk Management Working Paper Series 6, 114. World Bank, Washington, DC.
- Bissell, R, ed. 2013. "Preparedness and Response for Catastrophic Disasters," 391. Boca Raton, FL: CRC Press, Taylor and Francis Group.
- Bollin, C., and S. Khanna. 2007. "Post-Disaster Recovery Needs Assessment Methodologies: Experiences from Asia and Latin America," 110. UNDP (United Nations Development Programme), New York.
- Buss, T., and A. Gardner. 2008. "Haiti in the Balance: Why Foreign Aid Has Failed and What We Can Do about It." Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Canterbury Earthquake Recovery Authority. 2012. "Christchurch Recovery and Reconstruction Strategy," 56. Canterbury Earthquake Recovery Authority, South Island, New Zealand.
- China, Government of, Ministry of Finance. 2012. "Supporting Sustainable Post-Earthquake Recovery in China," 290. GFDRR (Global Facility for Disaster Reduction and Recovery), World Bank, Washington, DC.
- Courchene, T., J. Martinez-Vazquez, C. McLure, and S.B. Webb. 2000. "Principles of Decentralization." In Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico, ed. M.M. Giugale and S.B. Webb, chap. 1, 279. Washington, DC: World Bank.
- Dubois, L. 2012. "Haiti: The Aftershocks of History." New York: Picador.
- Fan, L. 2013. "Disaster as Opportunity? Building Back Better in Aceh, Myanmar and Haiti," 35. Humanitarian Policy Group, ODI (Overseas Development Institute), London.
- Fengler, W., and A. Ihsan. 2006. "Tracking the Money: 10 Lessons from the Aceh and Nias Reconstruction Effort." Presentation, PREM Week, World Bank, Washington, D.C. May.
2013. "Post-Disaster Needs Assessment, March 2013, Tropical Cyclone Evan," 79. December 17.
- GFDRR (Global Facility for Disaster Reduction and Recovery). 2011. "Earthquake Reconstruction," 82. World Bank, Washington, DC.
- GFDRR (Global Facility for Disaster Reduction and Recovery). 2009. "Guidance Notes on Safer School Construction," 133. Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, World Bank. Washington, DC.
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. 2001. "El impacto socioeconómico y ambiental de la sequía de 2001 en centromérica." ECLAC Subregional Headquarters, Mexico.
2001. "El Salvador Earthquake Assessment."

- El Salvador, Government of. 2009. "El Salvador Damage, Loss and Needs Assessment for Disaster Recovery and Reconstruction after the Low Pressure System Associated with Tropical Storm Ida," 150. Prepared by the Government of El Salvador with the Support of the International Community, San Salvador.
- GOI-UNDP (Government of India-United Nations Development Programme).2008. "Guidelines for Hospital Emergency Preparedness Planning. 2002–2008." United Nations Development Programme, New York.
- Nigeria, Government of. 2013. "Nigeria Post-Disaster Needs Assessment 2012 Floods." A Report by the Federal Government of Nigeria. Abuja, 153. May.
- Sri Lanka, Government of. 2005. "Post-Tsunami Recovery and Reconstruction. Joint Report of the Government of Sri Lanka and Development Partners." Colombo.
2004. "Grenada Hurricane Ivan Assessment." September.
2001. "Gujarat Earthquake Assessment." March.
2005. "Guyana Flood Needs Assessment." January.
- GFDRR (Global Facility for Disaster Reduction and Recovery). 2010. "Haiti Earthquake Reconstruction,". 31. World Bank, Washington, DC.
- Haiti, Office of the Special Envoy for. 2011. "Has Aid Changed? Channeling Assistance to Haiti before and after the Earthquake." June.
- IADB (Inter-American Development Bank) and World Bank. 2010. Damage and Loss Assessment Guidance Notes 1, 2, and 3. IADB and the World Bank, Washington, DC.
2005. "India Post-Tsunami Damage and Needs Assessment." March.
2005. "Indonesia Post-Tsunami Damage and Needs Assessment." January.
2006. "Indonesia Post-Earthquake Damage and Loss Assessment for Central Java and Yogyakarta." June.
- IRP (International Recovery Platform). 2013. "Recommendations for Recovery and Reconstruction in Post-2015 Global Framework for DRR (HFA2)." Kobe, Japan. [www.recoveryplatform.org](http://www.recoveryplatform.org).
- IRP (International Recovery Platform). 2009. "Why Gender Issues in Recovery Are Important." Knowledge for Recovery Series. Kobe, Japan: IRP. [www.recoveryplatform.org](http://www.recoveryplatform.org).
- Jha, A.K., with J.D. Barenstein, P.M. Phelps, D. Pittet, and S.Sena. 2010. Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters. Washington, DC: World Bank.
- Jha, A.K., R. Bloch, and J. Lamond. 2012. "Cities and Flooding. A Guide to Integrated Urban Flood Risk Management for the 21st Century," 629. GFDRR and World Bank, Washington, DC. [www.openknowledge.worldbank.org](http://www.openknowledge.worldbank.org).
- Kennedy, J., J. Ashmore, E. Babister, and I. Kelman. 2008. "The Meaning of 'Build Back Better': Evidence from Post-Tsunami Aceh and Sri Lanka." *Journal of Contingencies and Crisis Management* 16 (1) (March): 24–36.
- Lao PDR, Government of the. 2009. "The Ketsana Typhoon in the Lao People's Democratic Republic September 29, 2009. Damage, Loss and Needs Assessment," 106. A Report Prepared by the Government of the LOA PDR with Support from the World Bank, ADB, ASEAN, FAO, AusAID, GFDRR and ADPC Vientiane. Vientiane. November 2009.
- 2013 "Lessons from International Disaster Recovery. Toolkit and Selected Case Studies," 78. Disaster Recovery Framework Initiative. World Bank, Washington, DC. November.
2005. "Maldives Post-Tsunami Damage and Needs Assessment." February.
- Mannakkara, S., and S. Wilkinson. 2013. "Build Back Better: Lessons from Sri Lanka's Recovery from the 2004 Indian Ocean Tsunami." *International Journal of Architectural Research* 7 (3): 108–121. Monday, J.L. 2002. "Building Back Better:

Creating a Sustainable Community after Disaster." *Natural Hazards Informer*, 3 (accessed 3.7.14) <http://www.colorado.edu/hazards/publications/informer/infrmr3/informer3b.htm>.

2000. "Mozambique: Preliminary Assessment of Damage from the Flood and Cyclone Emergency." March. 2005. "Pakistan 2005 Earthquake: Preliminary Damage and Needs Assessment." November.

Ranghieri, F., and M. Ishiwatari. 2014. "Learning from Megadisasters: Lessons from the Great East Japan Earthquake." World Bank, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18864> License: CC BY 3.0 IGO.

Madeleine Fogde, Luis Macario and Kirsten Carey . 2013. "The Role of Ecosystems in Disaster Risk Reduction, The matter is not if, but when and where: The role of capacity development in disaster risk reduction aiming for a sustainable water supply and sanitation," 286. New York: United Nations University Press.

Samoa, Government of. 2009. "Samoa Post-Disaster Needs Assessment Following the Earthquake and Tsunami of 29th September 2009, 94." Government of Samoa, Apia. December.

Samoa, Government of. 2013. "Samoa Post-Disaster Needs Assessment Cyclone Evan 2012." Government of Samoa, Apia. March.

Schencking, J.C. 2008. "The Great Kanto Earthquake and the Culture of Catastrophe and Reconstruction in 1920s Japan." *Journal of Japanese Studies* 34 (2).

Strauss-Kahn, D. 2010. "Why We Need a Marshall Plan for Haiti." *Huffington Post*, January 22. [http://www.huffingtonpost.com/dominique-strausskahn/why-we-need-a-marshall-pl\\_b\\_432919.html](http://www.huffingtonpost.com/dominique-strausskahn/why-we-need-a-marshall-pl_b_432919.html)

2005. "Sri Lanka Post-Tsunami Damage and Needs Assessment." February. Tannous, M-N. 2014. "Syria: Preparing for Reconstruction," 11. Arab R

1999. "Turkey Marmara Earthquake." September.

UN (United Nations). 2006. "Key Propositions for Building Back Better: A Report by the UN Secretary-General's Special Envoy for Tsunami Recovery, William J. Clinton." United Nations, New York.

UN (United Nations). 2013. "Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2013. From Shared Risk to Shared Value: The Business Case for Disaster Risk Reduction." United Nations, New York.

UNDG (United Nations Development Group), World Bank, and EU (European Union). 2013. "Post-Disaster Needs Assessment. Guide A," 129. UNDG, World Bank, and EU, New York.

UNDP (United Nations Development Programme). 2009. "Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results," 213. United Nations Development Programme, New York.

UNECLAC/CEPAL (United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean). 2003. "Handbook for Estimating the Socio-Economic Impact and Environmental Impact of Disasters," 2d ed., Santiago de Chile.

UNESCO IIEP (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organisation International Institute for Education Planning).

2006. "Guidebook for Planning Education in Emergencies and Reconstruction." Chap. 35, "Budget and Financial Management"; chap. 27, "Donor Relations and Funding Mechanisms." UNESCO IIEP, Paris. [www.iiep.unesco.org](http://www.iiep.unesco.org). UNISDR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction). 2009. "UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction," 30.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction, Geneva.

UNISDR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction). 2009. "Risk and Poverty in a Changing Climate. Global Assessment. Report on Disaster Risk Reduction." United Nations Office for Disaster Risk Reduction, Geneva.

- UNISDR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction). 2013. "From Shared Risk to Shared Value: The Business Case for Disaster Risk Reduction. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction." United Nations Office for Disaster Risk Reduction, Geneva.
- UNISDR/IRP (United Nations Office for Disaster Risk Reduction/International Recovery Platform). 2013. "Guidance Note on Recovery. Pre-Disaster Recovery Planning," 45. UNISDR/IRP, Kobe.
- BNPB. 2009. "West Sumatra and Jambi Natural Disasters: Damage, Loss and Preliminary Needs Assessment," 181. A Joint Report by the BNPB, Bappenas, and the Provincial and District/City Governments of West Sumatra and Jambi and International Partners, Jakarta. October.
- WHO (World Health Organization). 2005. "Emergency Triage Assessment and Treatment (ETAT)." World Health Organization, Geneva.
- World Bank. 2005. "Pro-Poor Growth in the 1990's: Lessons and Insights from 14 Countries. Operationalizing Pro-Poor Growth Research Program," 96. World Bank, Washington DC.
- World Bank. 2005. "World Bank Response to the Tsunami Disaster," 27. World Bank, Washington, DC.
- World Bank. 2007. "One Year after the Java Earthquake and Tsunami: Reconstruction Achievements and the Results of the Java Reconstruction Fund," 52. Jakarta.
- World Bank. 2011. "Analyzing the Social Impacts of Disasters." World Bank, Washington, DC.
- World Bank. 2011. "Gender and Climate Change: Three Things You Should Know." World Bank, Washington, DC. <http://www.worldbank.org/socialresilience>.
- World Bank. 2011. "Social Resilience and Climate Change: Operational Toolkit." SDN (Social Development Network), World Bank, Washington, DC.
- GFDRR. 2011. "Recovering and Reducing Risks after Natural Disasters," 347. Proceedings of the [first] World Reconstruction Conference, Geneva, May 10–13, 2011.
- World Bank. 2012. "Inclusive Green Growth. The Pathway to Sustainable Development," 171. World Bank, Washington, DC.
- World Bank. 2012. "The Sendai Report: Managing Disaster Risks for a Resilient Future," 79. World Bank, GFDRR, and Government of Japan, Washington, DC.
- World Bank. 2012. "Thai Flood 2011: Rapid Assessment for Resilient Recovery and Reconstruction Planning." World Bank, Bangkok. [http://www.gfdr.org/sites/gfdr.org/files/publication/Thai\\_Flood\\_2011\\_2.pdf](http://www.gfdr.org/sites/gfdr.org/files/publication/Thai_Flood_2011_2.pdf).
- World Bank. 2014. "Open Data for Resilience Field Guide," 117. World Bank, Washington, DC.
- World Bank. 2014. "Resilient Recovery: An Imperative for Resilient Development," 11. Draft Discussion Paper for Regional Platforms on Disaster Risk Reduction. April 2.
- World Bank and GFDRR. 2013. "Building Resilience to Disaster and Climate Change through Social Protection." Synthesis Note. World Bank Group Rapid Social Response and GFDRR, Washington, DC.
- World Bank and UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction). "The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduction for South Eastern Europe," 179. South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Programme, World Bank, Washington, DC.
- Yonder, A., with S. Akcar, and P. Gopalan. 2005. "Women's Participation in Disaster Relief and Recovery." Seeds Series. Population Council, New York. <http://www.popcouncil.org/uploads/pdfs/seeds/Seeds22.pdf>.







FUNDO MUNDIAL PARA LA REDUCCION Y RECUPERACION DE LOS DESASTRES

1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433, USA  
202.473.1000

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)