

2024

Guía Metodológica

Para la integración del enfoque
de gestión del riesgo de desastres
y adaptación al cambio climático
en los Planes Estratégicos
Provinciales (PEP)



REPÚBLICA DE PANAMÁ
— GOBIERNO NACIONAL —

MINISTERIO DE
ECONOMÍA Y FINANZAS

Guía metodológica para la integración del enfoque de GRD y ACC en los Planes Estratégicos Provinciales - PEP

Héctor E. Alexander H.
Ministro

Carlos E. González M.
Viceministro de Economía

Jorge L. Almengor C.
Viceministro de Finanzas

José Agustín Espino
Director
Dirección de Desarrollo Territorial

Francisco Alvarez
Director
Dirección de Inversiones, Concesiones y
Riesgos del Estado

República de Panamá
Mayo, 2024

COORDINACIÓN DEL DESPACHO SUPERIOR Y LA OFICINA DE ASESORÍA LEGAL

Orcila V. de Constable
Secretaria General

Fernán L. Adames E.
Subsecretario General

Marissa De Los Ángeles Echevers Escobar
Jefa de la Oficina de Asesoría Legal

Leyda Hinojoza
Abogada

PRESENTACIÓN

BIENVENIDA DEL DIRECTOR DE DESARROLLO TERRITORIAL

La República de Panamá ha adoptado una serie de compromisos internacionales relacionados a la Gestión Integral de Riesgo de Desastres (GIRD), mediante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París, el Plan de Acción Regional para la Implementación del Marco de Sendai en las Américas y el Caribe, y la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR). Derivados de estos acuerdos, la GIRD incluye un cambio de paradigma al integrarse a la gestión del desarrollo territorial para enfrentar los desastres naturales, así como los efectos ocasionados por el cambio climático, a través de un enfoque ecosistémico, de corresponsabilidad y gobernanza, y el rol que deben jugar las autoridades locales. De esta manera, el país tiene el desafío de transitar de un enfoque de atención de la emergencia causada por desastres (concentrado en la reacción de protección civil), hacia una nueva visión prospectiva y correctiva, orientada al fortalecimiento de la resiliencia en las comunidades.

Estos nuevos lineamientos mundiales han servido de base para formular la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PNGIRD 2022-2030), la cual establece entre uno de sus ejes estratégicos la “gestión territorial, gobernabilidad y gobernanza”; siendo parte intrínseca de los procesos de planeamiento institucionales, sectoriales y en los diferentes niveles de gobierno con la participación ciudadana. De aquí, que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la Dirección de Desarrollo Territorial (DDT) como parte del Gabinete de la GIRD, tiene el objetivo de conducir el proceso de planificación del desarrollo; a través de la actualización de sus metodologías e instrumentos técnicos regionales, provinciales y comarcales, de manera coordinada con las entidades especializadas en la prestación de socorros en casos de desastres.

Agradecemos a los especialistas del Banco Mundial y a los equipos de las Direcciones de Desarrollo Territorial y de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado por el apoyo técnico en la actualización de nuestros instrumentos metodológicos, ya que al incorporar el componente de Gestión de Riesgo de Desastres y la Adaptación al Cambio Climático a nivel escalar, se suman conceptos, principios y enfoques alineados a la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres; entre ellos, el enfoque de género interseccional para una planificación que continúe propiciando la reducción de las vulnerabilidades hacia un territorio diverso, inclusivo, seguro e integrado.

La Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado (DICRE) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), felicita a la Dirección de Desarrollo Territorial (DDT) por la actualización de la Guía metodológica para la integración del enfoque de gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático en los Planes de Estratégicos Provinciales y agradece el apoyo técnico al Banco Mundial en la elaboración de este documento en el marco del **Segundo Préstamo para Políticas de Desarrollo a la Gestión del Riesgo de Desastres con Opción de Giro Diferido (Cat DDO)**, así como su rol de punto focal en la planificación del desarrollo territorial.

Reconocemos el apoyo técnico del Banco Mundial en la elaboración de esta Guía, desarrollada en el marco de la asistencia enfocada en fortalecer y consolidar las capacidades de la Dirección de Desarrollo Territorial del Ministerio de Economía y Finanzas para avanzar en la construcción de territorios más seguros y resilientes, integrando la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en la planificación estratégica provincial.

Ministerio de Economía y Finanzas

Siglas y acrónimos

| | |
|------------|--|
| ACC | Adaptación al cambio climático |
| CEPREDENAC | Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana |
| CMNUCC | Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático |
| COP | Conferencia de las partes |
| DDT | Dirección de Desarrollo Territorial |
| DICRE | Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado |
| ERCC | Estrategia Regional de Cambio Climático |
| GRD | Gestión del Riesgo de Desastres |
| MAH | Marco de Acción de Hyogo |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| MINGOB | Ministerio de Gobierno |
| MSRRD | Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| PCGIR | Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres |
| PEN | Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado "Panamá 2030" |
| PENGIRD | Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres |
| PEP | Plan Estratégico Provincial |
| PNAC | Plan Nacional de Acción Climática |
| PNCC | Política Nacional de Cambio Climático |
| PNGIRD | Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres de Panamá (2022 – 2030) |
| RRD | Reducción del Riesgo de Desastres |
| SINAPROC | Sistema Nacional de Protección Civil |
| UNDRR | Agencia de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres |

Índice

| | |
|--|----|
| Presentación..... | 4 |
| Bienvenida del Director de Desarrollo Territorial..... | 4 |
| Bienvenida del Director de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado..... | 5 |
| Siglas y acrónimos | 7 |
| Introducción | 12 |
| 1. Objetivos..... | 13 |
| 2. ¿A quiénes está dirigida?..... | 14 |
| 3. ¿Por qué es clave la integración de criterios de GRD y ACC en los planes estratégicos provinciales o comarcales de desarrollo?..... | 14 |
| PARTE 1 | 16 |
| 4. Contexto internacional y regional | 16 |
| 5. Contexto nacional | 17 |
| 6. Marco estratégico, institucional y normativo actual..... | 18 |
| PARTE 2 | 19 |
| 7. ¿Cómo elaborar un PEP para un desarrollo provincial más seguro, resiliente y sostenible?..... | 19 |
| A. Etapa 1. Preparación | 21 |
| 1. Conformar el comité técnico interinstitucional (CTI) | 22 |
| 2. Establecer el marco general de actuación, adoptar una visión común (misión y visión, principios y enfoques) y definir los objetivos..... | 23 |
| 3. Identificar los recursos y capacidades disponibles..... | 25 |
| 4. Diseñar un plan de trabajo y cronograma para la elaboración del PEP | 27 |
| 5. Proceso de participación, diálogo y consulta | 29 |
| B. Etapa 2. Diagnóstico..... | 33 |
| Consideraciones de GRD y adaptación al cambio climático para el diagnóstico en los PE | 33 |

| | |
|--|----|
| 6. Compilar la información disponible e identificar la información y las capacidades institucionales faltantes | 33 |
| 7. Evaluar el PEP anterior desde la perspectiva de la GRD y ACC..... | 37 |
| 8. Identificar y describir amenazas..... | 38 |
| 9. Identificar y analizar vulnerabilidades | 39 |
| 10. Analizar el riesgo en la provincia y elaborar escenarios..... | 40 |
| 11. Identificar problemas y desarrollar un árbol de objetivos | 45 |
| 12. Establecer prioridades de intervención | 48 |
| C. Etapa 3. Planificación estratégica | 49 |
| 13. Elaborar el Plan Indicativo de Inversiones y los programas y proyectos del PEP incluyendo criterios de GRD y ACC | 49 |
| 14. Adoptar el mecanismo de seguimiento y evaluación | 51 |
| D. Etapa 4. Acciones finales | 52 |
| 15. Ajustar e institucionalizar el plan, comunicar y difundir poniendo en conocimiento a todos los actores | 52 |
| Referencias | 54 |
| Anexos | 57 |
| 1. Glosario y terminología | 57 |
| 2. Catálogo estratégico y normativo | 61 |

COORDINACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL

Milena Far V.

Jefa del Departamento de Información Geográfica Territorial

Alejandro Gómez
Planificador

Edna De León
Planificadora

Eliseo Arosemena
Planificador

José Cerrud
Planificador

Enrique Vega
Analista de Seguimiento

Roberto Magallón
Planificador

Keila Rojas
Planificadora

Vielka González
Planificadora

Aneth Pérez
Administrativa

COORDINACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE INVERSIONES, CONCESIONES Y RIESGOS DEL ESTADO (DICRE)

Dilka Escobar
Subdirectora DICRE

Mayela Pérez
Jefa de Riesgo

Omar González
Analista de Riesgo

Yaneth Vergara
Analista de Riesgo

Nicole Trujillo
Analista de Riesgo

Introducción

En los últimos 10 años, la agenda estratégica internacional ha catalizado en una serie de acuerdos, los aprendizajes de décadas en la comprensión de los vínculos entre la gestión del riesgo de desastres, el cambio climático y el desarrollo.

Entre estos acuerdos se destaca la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, adoptada en la Cumbre de Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que sintetiza el compromiso de los países y establece las metas a alcanzar en el año 2030 para orientar las acciones hacia un mundo más sostenible, expresadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Junto a ello, también es preciso mencionar el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (en adelante Marco de Sendai o MSRRD); el Acuerdo de París; la Nueva Agenda Urbana, y otros.

A nivel regional también se han generado estrategias, políticas y planes, teniendo en cuenta esos vínculos y la experiencia de décadas de esfuerzos en reducir el riesgo de desastres. Entre ellas, el Plan de Acción Regional para la Implementación del Marco de Sendai en Las Américas y El Caribe; el Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036 y la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR) armonizada con el Marco de Sendai. A su vez, se encuentra en proceso de actualización la Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC) para los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). No menor es la importancia del Acuerdo de Escazú y el compromiso de la República de Panamá con ese acuerdo, denotado en la promulgación Ley 125 de 4 de febrero de 2020. De ese modo se garantiza la implementación en Panamá de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, el acceso a la justicia en asuntos ambientales y la protección de sus defensores, lo que también tiene incidencia en los procesos de elaboración y gestión de los Planes Estratégicos Provinciales (PEP).

Panamá ha sido protagonista de todos estos procesos y se ha planteado fortalecer sus capacidades para poder afrontar sus desafíos.

Debido a su posición geoestratégica, su exposición a múltiples amenazas, a cómo han operado en su territorio distintos factores impulsores del riesgo de desastres como las persistentes vulnerabilidades de la población, las fragilidades ambientales motivadas entre otras razones por los impactos del cambio climático, la movilidad humana en ese contexto, el crecimiento no planificado de las ciudades y la multiplicidad de intervenciones disociadas de un ordenamiento del territorio basado en una visión integrada, esos desafíos requieren de una planificación coordinada a la vez que focalizada.

¹ https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

² chrome-extension://efaidnbmninnbpcjpcglclefindmkaj/https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28956_A/GacetaNo_28956a_20200206.pdf

Es por esto que, conscientes de que para lograr un desarrollo sostenible e inclusivo es preciso el mayor compromiso con la gestión del riesgo de desastres, entre tantos propósitos planteados, se han actualizado y desarrollado nuevas herramientas como la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres 2022–2030 (PNGIRD 2022-2030 o PNGIRD), alineada al Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado “Panamá 2030” (PEN 2030), e instrumentos derivados de la PNGIRD 2022–2030 como el Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres 2022-2030 (PENGIRD) y la estrategia financiera de GIRD.

Asimismo, se ha reconocido la necesidad de consolidar la capacidad de la Dirección de Desarrollo Territorial (DDT) creada en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que tiene la responsabilidad de conducir el proceso de planificación del desarrollo regional. Es la institucionalidad clave para asegurar la colaboración y coordinación efectiva con sectores, ministerios y agencias, así como con los actores provinciales, comarcales, distritales, para un planeamiento del desarrollo territorial robusto que considere la gestión del riesgo y el cambio climático en todas las escalas.

Este documento, es un complemento y actualización de la “Guía Metodológica para la Formulación de Planes Estratégicos Provinciales” (en adelante podrá citársela como Guía PEP-MEF), con la que cuenta el Ministerio de Economía y Finanzas para orientar el proceso planificador a nivel provincial, atendiendo al desarrollo de responsabilidades territoriales para la gestión del riesgo de desastres.

En él, se fortalece y amplía la integración de la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático con la que ya contaba ese instrumento, a la vez que se inscribe en el marco más actualizado a nivel internacional y regional.

Para eso se suman conceptos, principios y enfoques actuales de gestión del riesgo de desastres, alineados a la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres 2022 – 2030. Entre ellos, el enfoque de género interseccional para una planificación que continúe propiciando la reducción de las vulnerabilidades, hacia un territorio diverso, inclusivo, seguro e integrado.

1. Objetivos

El **objetivo general** de la Guía metodológica para la integración del enfoque de gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático en los Planes de Estratégicos Provinciales (PEP) (en adelante Guía PEP GRD ACC) que complementa los instrumentos de planificación existentes en la DDT-MEF, en particular, la Guía PEP-MEF, es apoyar la planificación del desarrollo territorial a la escala provincial, teniendo entre sus ejes estructuradores la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, en todas las etapas del proceso, con el fin de orientar hacia un desarrollo más seguro, resiliente y sostenible.

El **objetivo específico**, comprende contribuir a gestionar el riesgo existente reconociendo las condiciones históricamente construidas, y propiciar que las inversiones que se generen en el plan indicativo de inversiones de cada PEP sean resilientes y sostenibles, a partir de decisiones sustentadas en información vinculada al riesgo de desastres y el cambio climático.

2. ¿A quiénes está dirigida?

Esta guía está dirigida principalmente al equipo técnico de la DDT – MEF y a todas las personas que participan de la planificación y gestión del desarrollo territorial, particularmente el funcionariado de las instituciones responsables a escala provincial.

Asimismo, conjuntamente con la Guía PEP-MEF con la que conforma un único documento, es material de referencia para actores del sector público y privado, organizaciones de la sociedad civil, y equipos técnicos vinculados a la planificación estratégica a escala provincial y comarcal, a la planificación urbana, a la gestión del riesgo de desastres, al cambio climático, a las áreas de desarrollo económico y social, a quienes ejecutan obras de infraestructura, a todas las personas con participación e incidencia en el desarrollo territorial a escala subnacional.

3. ¿Por qué es clave la integración de criterios de GRD y ACC en los planes estratégicos provinciales o comarcales de desarrollo?

Para evitar las pérdidas continuas y el alcance parcial o negativo de los objetivos de desarrollo territorial por causas previsibles como el riesgo de desastres y el cambio climático.

De acuerdo a la PNGIRD 2022-2030, “Las autoridades provinciales, distritales (o municipales) y comarcales deben elaborar y aplicar estrategias, planes y acciones para la gestión del riesgo de desastres en sus jurisdicciones, las que deberán ser parte integral de los planes de desarrollo provinciales, municipales, comarcales, y sectoriales de desarrollo...” y “son responsables de integrar la GIRD en todas sus acciones y en la adopción de decisiones...”

Mensajes clave

- Reducir el valor de las primas de los bienes asegurados y los costos de reconstrucción, se podría invertir en sectores estratégicos, como la infraestructura, la investigación, la educación y así disminuir los niveles de pobreza de las poblaciones.³
- Pese a todos los recursos invertidos en la reducción del riesgo de desastres (RRD), a los cambios institucionales realizados y a las estrategias, planes, proyectos y programas ejecutados en las Américas y el Caribe con ese fin, los efectos de los desastres han sido crecientes.⁴

³ UNDRR, 2021.

⁴ UNDRR, 2021.

→ Es evidente la necesidad de abordar esos temas con en el lugar donde se generan, y por eso se ha priorizado la planificación y acción a escala subnacional, como es el caso de las provincias, comarcas, corregimientos, ciudades y barrios o sectores de ciudad.

Figura 1: La relación entre la Reducción del Riesgo de desastres, la Adaptación al Cambio Climático y los Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: Raquel Lejtregger – Banco Mundial, en base a UNDRR⁵

En estas múltiples interrelaciones se puede indicar que los desastres tienen efectos en la situación de pobreza de las familias tanto por efectos directos sobre sus ingresos por las pérdidas y daños en sus bienes y medios de vida, las limitaciones en la educación y la salud. También tienen efectos indirectos como los comportamientos de ahorro e inversión de las personas, ya que cuando no se dispone de medios de transferencia del riesgo, muchas veces se tiende a distribuir el riesgo entre un amplio abanico de actividades de bajo riesgo y con reducción de inversiones pero que a su vez implican menor rendimiento de los activos y los ingresos.⁶

⁵ NOTA: El Panel Intergubernamental Sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) ha señalado y graficado el vínculo entre el cambio climático y los sistemas humanos y ecosistemas tanto naturales como manejados para visualizar como se configura el riesgo (específicamente se refiere al riesgo climático). Asimismo, se visibiliza la forma en la que en esas interacciones inciden en las distintas dimensiones que conducen a la inseguridad territorial, enlenteciendo o deteniendo los motores del desarrollo.

⁶ Hallegatte, Bangalore y Jouanjean 2016; ODI y GFDRR 2015; Banco Mundial 2013 en Hallegatte, Stephane, Adrien Vogt-Schilb, Mook Bangalore, and Julie Rozenberg. 2017. Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters. Climate Change and Development Series. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1003-9. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

PARTE 1

4. Contexto internacional y regional

Los estudios científicos, muestran que, en cualquier escenario, los impactos adversos del cambio climático continuarán intensificándose en las futuras generaciones.

Entre ellos, es clave considerar⁷:

- La disponibilidad de agua.
- La disponibilidad de alimento por cambios producidos en la producción agrícola.
- Las migraciones y desplazamientos.
- Las inundaciones en áreas rurales y los daños asociados.
- Los daños provocados por inundaciones/tormentas en zonas costeras.
- Los daños a la infraestructura y en particular a las infraestructuras críticas.
- Las pérdidas y daños en sectores económicos clave.

Si se observan los escenarios climáticos de largo plazo en la región, es posible reconocer tendencias más allá de los sesgos que puedan tener las modelaciones, y anticipar necesidades y requerimientos de los territorios.⁸

Un dato adicional, en este caso mirando hacia el pasado, es que en las Américas y el Caribe, de los 1786 eventos⁹ registrados entre 1998 y 2017, el 93% corresponde a eventos de origen climático (como las inundaciones y las tormentas) y el resto a eventos de origen geológico.¹⁰

Por otro lado, es preciso considerar que los impactos del cambio climático no distribuyen sus efectos adversos de forma homogénea en los territorios, sino que inciden de forma diferenciada en función de condiciones históricamente construidas que impulsan el riesgo según las vulnerabilidades sociales, territoriales, políticas y económicas acumuladas de las poblaciones que se relacionan con los modelos de desarrollo.¹¹

⁷ En base a IPCC (2023). https://report.ipcc.ch/ar6syr/pdf/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf

⁸ NOTA: La información climática puede ser suministrada por MiAmbiente y/o consultada complementariamente en sitios accesibles públicamente como la Plataforma Regional de Información Climática del SICA, <https://centroclima.org/>

⁹ Se trata de eventos registrados en la base de datos de EM-DAT (Base Internacional sobre Desastres) y abarca todos los tipos de eventos de desastres. Ver: <https://www.emdat.be/about>

¹⁰ UNDRR, 2021.

¹¹ García Acosta, 2002; Wilches Chaux, 1993; Blaikie, Cannon, Terry, David y Wisner, 1996; Lavell, 1996; Lavell, 2010.

5. Contexto nacional

“El riesgo ante las amenazas existentes en el país se ve exacerbado no sólo por el acelerado proceso de expansión urbana registrada en las últimas décadas, la pérdida de cobertura boscosa y las condiciones de pobreza y desigualdad socioeconómica que limitan la capacidad de las comunidades para reducir su vulnerabilidad y enfrentar los desastres cuando estos suceden, sino también por la falta de mecanismos efectivos de ordenamiento y planificación territorial informados por el riesgo. Todo ello configura factores de riesgo frente a amenazas de origen natural, siconatural o antrópico. Además, debido a su posición geográfica y características geotectónicas, el país está expuesto a una variedad de amenazas de origen hidrometeorológico y geofísico”.¹²

En el mismo instrumento de política nacional se señala que el cambio climático, “está incidiendo en la frecuencia e intensidad de las amenazas hidrometeorológicas, con impactos muy importantes asociados a sequías, inundaciones y deslizamientos, que afectan la seguridad alimentaria y la resiliencia de activos claves para el país, como el Canal de Panamá”, lo que coloca un foco de atención en la planificación del desarrollo, en la resiliencia de las infraestructuras con relación al cambio climático.

A escala nacional y subnacional también las pérdidas y daños impactan de forma desproporcionada en los hogares pobres, que a su vez tienen menos recursos para hacerle frente y recuperarse de los impactos del cambio climático.¹³

“Según el Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático elaborado por el Ministerio de Ambiente, las zonas con la menor capacidad para adaptarse al cambio climático son la provincia de Bocas del Toro, algunas áreas de la Provincia de Chiriquí y Veraguas, la totalidad de la comarca de Ngäbe Buglé, algunas áreas de la zona suroeste de Veraguas, regiones norte de Coclé y el oeste de Colón, al igual que la comarca de Guna Yala, comarca Emberá y la provincia de Darién. El estudio señala que las comarcas indígenas presentan la menor capacidad para adaptarse al cambio climático, poniendo a los pobladores en una doble desigualdad, ya no solo social y económica, sino que también altamente vulnerables al cambio climático”.¹⁴

¹² PNGIRD 2022–2030.

¹³ PNGIRD 2022–2030.

¹⁴ NOTA: Para ampliar información, ver Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres 2022-2030 (PNGIRD) o en el Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres 2022-2030 (PENGIRD)

6. Marco estratégico, institucional y normativo actual¹⁵

La PNGIRD 2022-2030 ha establecido ejes estratégicos que dan marco a esta metodología. Particularmente está alineada al eje estratégico EE4. Gestión territorial, gobernabilidad y gobernanza, que tiene como objetivo estratégico P4.1. Planificación y gobernanza territorial para la GIRD. Sus productos definidos son:

Prd4.1.1. Desarrollo de capacidades y competencias en GIRD de entidades nacionales y locales, públicas y privadas.

Prd4.1.2. Ciudades y comunidades resilientes, seguras e inclusivas.

Prd4.1.3. Inclusión de la GIRD en la planificación y el ordenamiento territorial a nivel local y nacional.

Prd4.1.4. Fortalecimiento de la gobernanza local, sectorial y nacional para la GIRD.

Prd4.1.5. Participación Ciudadana inclusiva en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres

Al cumplimiento de todos ellos contribuye este documento.

Asimismo, el Eje estratégico EE3, aspira a fortalecer los vínculos entre la GRD y el cambio climático, en lo que también se inscribe esta guía.

¹⁵ NOTA: A los efectos de contar con toda la normativa asociada al desarrollo territorial, la DDT-MEF, desarrolló una sistematización del marco normativo actualizado. Su resumen consta como Anexo 2 de este informe.

PARTE 2

7. ¿Cómo elaborar un PEP para un desarrollo provincial más seguro, resiliente y sostenible?

Para la elaboración de PEP que orienten a la provincia hacia un desarrollo más seguro, resiliente y sostenible, necesariamente deben integrar criterios de gestión de riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático.

Para ello, se toma como base estructuradora el esquema de proceso de cuatro grandes bloques, que se proponen en la "Guía Metodológica para la Formulación de Planes Estratégicos Provinciales". Estos son: PREPARACIÓN, DIAGNÓSTICO, PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, ACCIONES FINALES.

Figura 2. Proceso para la elaboración de los PEP

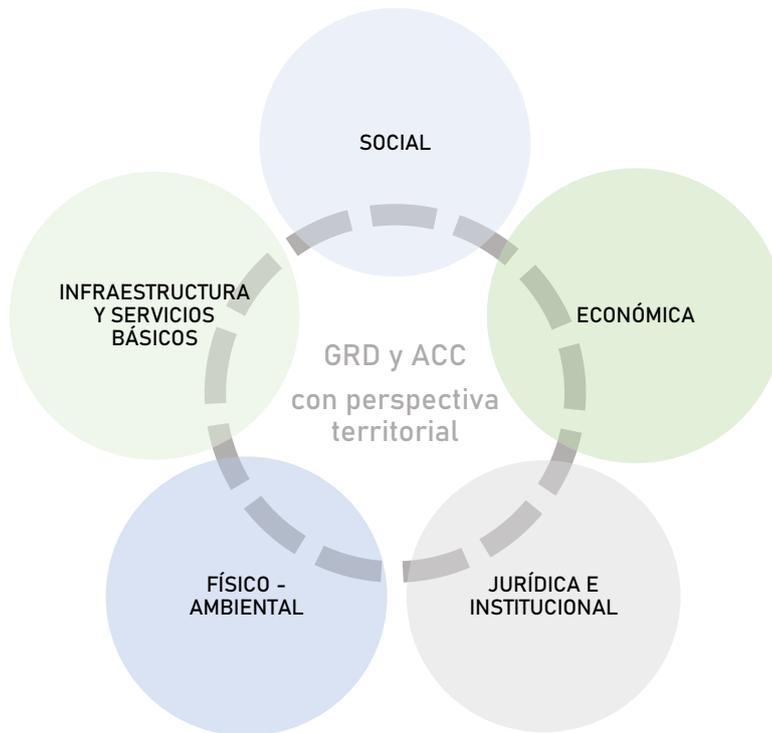


Fuente: Raquel Lejtregger – Banco Mundial, en base a la Guía PEP-MEF

Los PEP, tienen como cometido promover el desarrollo de la provincia en diversas dimensiones, que de acuerdo a los criterios definidos por la DDT-MEF, se han clasificado en: FÍSICO – AMBIENTAL, INFRAESTRUCTURA y SERVICIOS, SOCIAL, ECONÓMICA, JURÍDICA e INSTITUCIONAL.

Esas dimensiones están interrelacionadas, cual trama, por lo que no se trata de compartimentos estancos sino de una clasificación que facilita el análisis y la generación de propuestas. En ese marco integral del desarrollo territorial, la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático con perspectiva territorial, se integran e inciden en cada una de las dimensiones, en sus intersecciones y en el conjunto de ellas.

Figura 3. GRD y ACC con relación a las múltiples dimensiones que establecen los PEP



Fuente: Raquel Lejtregger – Banco Mundial

La integración de criterios de GRD y ACC involucra todas las etapas del proceso de formulación de los PEP, y requiere del análisis de todas las dimensiones desde esa perspectiva, para que el desarrollo provincial sea.

| ETAPAS | | PASOS | |
|--------|---|-------|---|
| A | PREPARACIÓN: PUNTO DE PARTIDA ORGANIZAR Y PLANIFICAR | 1 | Expresar la decisión de iniciar el proceso del plan y conformar el Comité Técnico Interinstitucional |
| | | 2 | Establecer el marco general de actuación, adoptar una visión común (misión y visión, principios y enfoques) y definir los objetivos |
| | | 3 | Identificar los recursos y capacidades disponibles |
| | | 4 | Realizar un plan de trabajo y cronograma |
| | | 5 | Diseñar e implementar un plan de participación, diálogo y consulta |
| B | DIAGNÓSTICO | 6 | Compilar la información disponible e identificar la información y las capacidades institucionales faltantes |
| | | 7 | Evaluar el PEP anterior desde la perspectiva de la GRD y ACC |

| | | | |
|---|---------------------------|----|--|
| | | 8 | Identificar y describir amenazas |
| | | 9 | Identificar y analizar vulnerabilidades |
| | | 10 | Analizar el riesgo en la provincia y elaborar escenarios enfocados a los objetivos de desarrollo, servicios e infraestructuras provinciales |
| | | 11 | Identificar los elementos expuestos y vulnerables al riesgo, así como los elementos de desarrollo provincial causantes o impulsores de desastres, y proponer objetivos de RRD y fortalecimiento de la resiliencia. |
| | | 12 | Establecer prioridades para la intervención |
| C | PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA | 13 | Elaborar el Plan Indicativo de Inversiones en GRD para la resiliencia del Desarrollo Territorial la Provincia. |
| | | 14 | Adoptar el mecanismo de seguimiento y evaluación |
| D | ACCIONES FINALES | 15 | Ajustar e institucionalizar el plan; Comunicar y difundir poniendo en conocimiento a todos los actores |
| | | | |

A. Etapa 1. Preparación

1. PREPARACIÓN



Esta etapa es la que inicia el proceso y en ella hay que considerar en sus distintas subetapas, cómo integrar la GRD y ACC.

| ETAPAS | | PASOS | |
|--------|---|-------|---|
| A | PREPARACIÓN: PUNTO DE PARTIDA ORGANIZAR Y PLANIFICAR | 1 | Expresar la decisión de iniciar el proceso del plan y conformar el Comité Técnico Interinstitucional |
| | | 2 | Establecer el marco general de actuación, adoptar una visión común (misión y visión, principios y enfoques) y definir los objetivos |
| | | 3 | Identificar los recursos y capacidades disponibles |
| | | 4 | Realizar un plan de trabajo y cronograma |
| | | 5 | Diseñar e implementar un plan de participación, diálogo y consulta |

1. Conformar el comité técnico interinstitucional (CTI)

¿CUÁL ES EL OBJETIVO DE ESTE PASO?

El objetivo la conformación del Comité Técnico Interinstitucional (CTI) es asegurar que se pueda apoyar al equipo técnico del MEF para que los enfoques de GRD y ACC estén incluidos desde el inicio del proceso de elaboración del PEP.

¿POR QUÉ ES NECESARIO ESTE PASO?

Este paso es esencial para formalizar el ámbito de coordinación interinstitucional del proceso en el ámbito de la gobernación, integrando desde el inicio los actores clave para asegurar la integración de criterios de GRD y ACC.

En esta fase germinal, se genera el marco de referencia institucional y se presentan desde el inicio con transparencia y claridad las claves de todo el proceso para elaborar un plan que convoque a la participación de todos los actores en la construcción del futuro de su territorio.

¿QUÉ RESULTADOS SE PUEDEN OBTENER?

- Conformación de un CTI que integre a los actores necesarios tales como representantes de las Direcciones provinciales de SINAPROC y representantes de MiAmbiente¹⁶, para asegurar que los criterios de la GRD y la ACC puedan incluirse en el PEP de la mejor forma, desde el inicio, con base en la toda la información disponible y colaborando en la toma de decisiones para que esos criterios estén presentes en el plan.
- Un CTI que incluya la participación de instituciones o personas que aseguren que las perspectivas de las mujeres están representadas en todo el proceso, así como las perspectivas de los pueblos indígenas, las de las personas con discapacidad, las de las personas afrodescendientes, las de las personas migrantes, las de las personas adultas mayores, y las de la niñez y adolescencia, que desde sus distintas experiencias contribuirán a garantizar una inclusión situada de la GRD y ACC en los PEP para lo cual es preciso contar con la toda la información y vías de comunicación adecuadas para disponer de ella.

Se realizarán las acciones para promover a una conformación paritaria desde la perspectiva de género tanto del CTI como de los grupos de trabajo que eventualmente se puedan conformar.

¹⁶ NOTA: Estas representaciones en el nivel provincial, podrán corresponder a personas integrantes de las Comisiones Consultivas provinciales, a técnicas o técnicos de la Dirección de Cambio Climático o sus representaciones regionales, o a quien la Gobernación en coordinación con el MiAmbiente dispongan, con el fin de velar por la integración del enfoque de ACC y la acción climática en general, en los PEP.

¿QUÉ HAY QUE HACER PARA AVANZAR EN ESTE PASO?

1. Expresada la voluntad de iniciar el proceso del plan, la autoridad competente (Gobernador o Gobernadora) debe conformar el Comité Técnico Interinstitucional, como se indica en la Guía PEP-MEF.
2. Para ello se revisará que el CTI esté conformado con todos los actores pertinentes para asegurar que los enfoques de GRD y ACC se integren al plan de la forma más acertada y coherente con la planificación y normativa sectorial vinculada a estos enfoques. Para esto es importante la participación de representantes de las Direcciones provinciales de SINAPROC y representantes de MiAmbiente. Estas representaciones en el nivel provincial, podrán corresponder a personas integrantes de las Comisiones Consultivas provinciales, a técnicas o técnicos de la Dirección de Cambio Climático o sus representaciones regionales, o a quien la Gobernación en coordinación con el MiAmbiente dispongan.
3. Realizar un listado de referentes técnicos temáticos institucionales, académicos y de la sociedad civil para que puedan participar del proceso o a quienes realizar consultas específicas que puedan apoyar la toma de decisiones en el CTI, que incluya a técnicas y técnicos al Ministerio de la Mujer y el Viceministerio de Asuntos Indígenas, o de las Direcciones provinciales vinculadas a estos asuntos, del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT).

2. Establecer el marco general de actuación, adoptar una visión común (misión y visión, principios y enfoques) y definir los objetivos

¿CUÁL ES EL OBJETIVO DE ESTE PASO?

Contar con un marco de actuación concertado de las bases sobre las cuales construir el desarrollo territorial de la provincia.

¿POR QUÉ ES NECESARIO ESTE PASO?

Formular una visión común es fundamental para conducir los esfuerzos de forma concertada y alinear cada una de las decisiones para alcanzar la idea de futuro que será construida colectivamente en el proceso de elaboración del plan, hacia el desarrollo sostenible y resiliente del territorio provincial, del territorio de todos y todas.

¿QUÉ RESULTADOS SE PUEDEN OBTENER?

- Un documento que exprese la visión común acordada en el marco de actuación establecido, que indique los alcances y objetivos del plan estratégico.

¿QUÉ HAY QUE HACER PARA AVANZAR EN ESTE PASO?

1. Convocar a una reunión del CTI.
2. Definir y adoptar una visión común acordando los alcances de la GRD y la ACC en el marco del PEP.
3. Definir el Objetivo General del PEP GRD ACC que es parte del documento integral del PEP. Es decir que se trata de formular qué es lo que se pretende lograr en términos de GRD y ACC con el plan que se va a elaborar para la provincia. Ese objetivo deberá incluir temas como lograr un desarrollo provincial más seguro y resiliente frente al cambio climático y los desastres, reducir el riesgo de desastres en la provincia, u otros similares de acuerdo a las características y particularidades de cada provincia.
4. Formular Objetivos Específicos que permitan el cumplimiento del Objetivo General.¹⁷
5. En este paso se deben incluir los principios y enfoques en los que se enmarca el plan de GRD y ACC del PEP que deben ser coherentes con:
 - a. La Guía PEP-MEF, que presenta el **enfoque estratégico** y explica que se refiere a aprovechar o crear las ventajas comparativas de la provincia que le permitirán desarrollar al máximo los recursos con que cuenta, ya sean humanos o territoriales, para lograr una provincia o comarca atractiva para invertir, para visitar y para vivir, con condiciones adecuadas para atraer la inversión, lo que redundará en generación de empleo mejorando así la calidad de vida de sus pobladores.
 - b. Los que se indican en los instrumentos de GRD y ACC que guían las acciones a nivel nacional como la PNGIRD 2022-2030¹⁸ y el Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres de Panamá 2022-2030 (PENGIRD, 2022-2030, o como el Decreto de Adaptación.¹⁹

Entre ellos, se deben integrar al menos los siguientes:

- **Principios**

Gobernanza.

Resiliencia.

Enfoque basado en los derechos humanos.

Vulnerabilidad diferenciada desde la interseccionalidad.

- **Enfoques prioritarios:**

Responsabilidad compartida.

Responsabilidades de los gobiernos provinciales, distritales y comarcales.

Gradualidad.

Proporcionalidad.

Descentralización.

Participación, consulta y rendición de cuentas.²⁰

¹⁷ NOTA: Más adelante, en el proceso de trabajo se podrán incluir propuestas de ejes estratégicos y de acciones estratégicas, señalando sus metas y plazos, actividades a realizar, fuentes de verificación de los avances, instituciones responsables (o Direcciones internas de las instituciones) y fuentes de financiamiento.

¹⁸ Para ampliar información, consultar la PNGIRD 2022-2030.

¹⁹ <https://www.miambiente.gob.pa/download/decreto-de-adaptacion/>

²⁰ NOTA: Se ha definido la forma de proceder en el proceso de formulación de los planes de GRD y ACC de los PEP para asegurar su cumplimiento.

El **Enfoque basado en los derechos humanos**, es indispensable para definir un abordaje diferencial e interseccional que garantice los derechos humanos en la elaboración de las políticas y estrategias de gestión del riesgo de desastres (o que incluyan la GRD), teniendo en cuenta los impactos desproporcionados de los desastres y los impactos del cambio climático, en particular en aquellas poblaciones y grupos más vulnerables.

La **Vulnerabilidad diferenciada desde la interseccionalidad**, considera que la "vulnerabilidad se refiere a las características y circunstancias de una persona, comunidad, sistema o bien material que los hacen susceptibles a los efectos de una amenaza como evento, acumulación de eventos o proceso de deterioro, interrupción y pérdida de vida útil de bienes, servicios y logística de apoyo. Estas características son el resultado de procesos dinámicos y causas de fondo, y se basan en relaciones económicas y sociales en los que confluyen, estatus económico, edad, género, sexo, orientación sexual, condición de discapacidad, etnia, entre otros. Además de la concepción e implementación de propuestas de desarrollo no sostenibles, con impactos acumulados desde los sectores y sobre los territorios y sus actores".²¹

3. Identificar los recursos y capacidades disponibles

¿CUÁL ES EL OBJETIVO DE ESTE PASO?

Contar con un estado de situación de los recursos con los cuales sea posible disponer para el financiamiento de las acciones de GRD y la acción climática que se propondrá en el PLAN GRD ACC como parte del PEP.

Esto se refiere tanto recursos humanos, como materiales, tecnológicos y financieros de la provincia y otras escalas de los territorios, como los Concejos Comarcales, Municipios y Juntas Comunales que serán quienes participarán junto con los Consejos Provinciales, de la gestión del PEP y por lo tanto también del PAP GRD ACC.

También se refiere al sector privado, la Academia y la sociedad civil, como potenciales socios de implementación de las acciones y por lo tanto como fuentes posibles también de estos recursos, así como eventual vía de acceso a recursos de cooperación a través de proyectos específicos.

¿POR QUÉ ES NECESARIO ESTE PASO?

Este paso es muy importante porque permite dimensionar los recursos disponibles para iniciar la planificación y por lo tanto conocer las potencialidades con que cuenta la provincia para elaborar e implementar el plan y las propuestas que lo integren.

²¹ PNGIRD, 2021

También permite tener una idea de los esfuerzos que serán necesarios para alcanzar las metas que se establezcan.

¿QUÉ RESULTADOS SE PUEDEN OBTENER?

Como resultado de este paso se contará con:

- Matriz con inventario de los recursos disponibles como base para el inicio del proceso de planificación.
- Gráficos con los recursos territoriales disponibles (como por ejemplo planos con la ubicación de tierras seguras disponibles aptas para vivienda, servicios, infraestructuras u otros usos, con servicios urbanos instalados del territorio).
- Documento de análisis y evaluación.

¿QUÉ HAY QUE HACER PARA AVANZAR EN ESTE PASO?

1. El CTI podrá plantear desde su primera reunión definir las categorías de recursos que serán recolectados (humanos, materiales, financieros, otros). Se trata de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, que no sólo incluyen los recursos propios de la gobernación, sino que también comprenden los de otras instituciones públicas, del sector privado y la sociedad civil, que puedan estar a disposición a través de acuerdos de colaboración formales, simples y rápidos, para el inicio del proceso de preparación del plan, así como para cada una de las etapas siguientes.
2. Identificar las fuentes de información (documentación física, búsqueda en Internet, repositorios digitales, entrevistas personales, otras).
3. Establecer una clasificación considerando los recursos institucionales propios de la gobernación o de otras entidades públicas o privadas, así como de la sociedad civil.
4. Crear un registro de esta información que puede ser una matriz categorizada, o la forma que el CTI considere pertinente a los efectos de tenerla en cuenta en la formulación de propuestas, con el fin de que sea un factor que se sume al análisis de factibilidad de cada una de las iniciativas. El registro debe ser actualizado, consultable y verificable para que sea funcional a su cometido. También se debe consignar qué información sería necesaria o de utilidad, pero no se dispone de ella.
5. Generar y dejar constancia de los arreglos colaborativos y las condiciones, a través de los cuales se posibilita la disposición de los recursos.
6. Diseñar un plan de comunicación tanto en formato entrevistas como en talleres o reuniones, para complementar la matriz con la información faltante.
7. Registrar los datos obtenidos.
8. Realizar un análisis y evaluación de recursos y capacidades, observando que haya capacidades también para incorporar análisis de género en los pasos posteriores.
9. Determinar los recursos clave para iniciar el proceso.

4. Diseñar un plan de trabajo y cronograma para la elaboración del PEP

¿CUÁL ES EL OBJETIVO DE ESTE PASO?

Disponer de un plan de trabajo y cronograma de actividades para todo el proceso de elaboración del PEP que permita controlar avances, detectar rezagos y tomar las medidas necesarias para su rectificación, estableciendo los plazos para el desarrollo de las actividades.

Más allá de que parte de este paso es diseñar un plan de trabajo con actividades detalladas, a continuación, se propone un plazo estimado de ejecución de referencia para los distintos pasos y etapas.

| CRONOGRAMA | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|
| ACTIVIDADES | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
| ETAPA A PREPARACIÓN: PUNTO DE PARTIDA ORGANIZAR Y PLANIFICAR | | | | | | | | | | | | | |
| PASO 1 Expresar la decisión de iniciar el proceso del plan y conformar el Comité Técnico Interinstitucional | | | | | | | | | | | | | |
| PASO 2 Establecer el marco general de actuación, adoptar una visión común (misión y visión, principios y enfoques) y definir los objetivos | | | | | | | | | | | | | |
| PASO 3 Identificar los recursos y capacidades disponibles | | | | | | | | | | | | | |
| PASO 4 Realizar un plan de trabajo y cronograma | | | | | | | | | | | | | |
| PASO 5 Diseñar e implementar un plan de participación, diálogo y consulta | | | | | | | | | | | | | |
| ETAPA B DIAGNÓSTICO | | | | | | | | | | | | | |
| PASO 6 Compilar la información disponible e identificar la información y las capacidades institucionales faltantes | | | | | | | | | | | | | |
| PASO 7 Evaluar el PEP anterior desde la perspectiva de la GRD y ACC | | | | | | | | | | | | | |
| PASO 8 Identificar y describir amenazas | | | | | | | | | | | | | |
| PASO 9 Identificar y analizar vulnerabilidades | | | | | | | | | | | | | |
| PASO 10 Analizar el riesgo en la provincia y elaborar escenarios enfocados a los objetivos de desarrollo, servicios e infraestructuras provinciales | | | | | | | | | | | | | |
| PASO 11 Identificar los elementos expuestos y vulnerables al riesgo, así como los elementos de desarrollo provincial causantes o impulsores de desastres, y proponer objetivos de RRD y fortalecimiento de la resiliencia. | | | | | | | | | | | | | |
| PASO 12 Establecer prioridades para la intervención | | | | | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | |
|---|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| ETAPA C PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA | | | | | | | | | | |
| PASO 13 Elaborar el Plan Indicativo de Inversiones en GRD para la resiliencia del Desarrollo Territorial la Provincia | | | | | | | | | | |
| PASO 14 Adoptar el mecanismo de seguimiento y evaluación | | | | | | | | | | |
| ETAPA D ACCIONES FINALES | | | | | | | | | | |
| PASO 15 Ajustar e institucionalizar el plan; Comunicar y difundir poniendo en conocimiento a todos los actores | | | | | | | | | | |

¿POR QUÉ ES NECESARIO ESTE PASO?

Es necesario contar con un plan de trabajo (instrumento que describe las actividades que se van a realizar, cómo se van a realizar y en qué plazos se llevarán a cabo) y un cronograma (herramienta que sirve para gestionar el tiempo) detallados apropiadamente comunicado, conociendo las formas de diálogo y consulta entre los actores en el territorio, con el fin de alcanzar de manera adecuada a todas las instituciones y organizaciones participantes, a todos los territorios, personas y grupos de personas, para que éstas puedan realizar sus aportes en forma oportuna e informada.

Se tomará especial cuidado en la comunicación en los territorios indígenas, de acuerdo a las pautas acordadas en el país para asegurar que sus culturas y formas de organización sean respetadas en este proceso.

¿QUÉ RESULTADOS SE PUEDEN OBTENER?

→ Plan de trabajo y cronograma detallados de las actividades.

¿QUÉ HAY QUE HACER PARA AVANZAR EN ESTE PASO?

1. Generar la metodología y el marco conceptual, así como la forma para presentar, organizar y compartir un plan de trabajo, con el fin de alcanzar los resultados esperados.
2. Definir el plazo de actuación.
3. Realizar un cronograma describiendo cada una de las actividades a realizar y el tiempo en que se espera que sean ejecutadas.
4. Determinar un conjunto de resultados intermedios clave y asignarles un plazo para alcanzarlos.

Es conveniente desglosar con detalle cada etapa en cada uno de los pasos, subdividiendo los pasos en las distintas actividades claramente descritas para avanzar, asignando un tiempo de ejecución a cada una de esas actividades, para un mejor control.

5. Proceso de participación, diálogo y consulta

¿CUÁL ES EL OBJETIVO DE ESTE PASO?

El objetivo de este paso es asegurar la transparencia del proceso de elaboración del PEP y la participación en condiciones de equidad para que todos los actores puedan contribuir con sus perspectivas y experiencias, con el fin de generar las garantías de sostenibilidad social del plan, ya que representa la visión de largo plazo y su implementación la construcción del futuro de todas y todos.

¿POR QUÉ ES NECESARIO ESTE PASO?

Este paso es clave, fortalecer la gobernanza del riesgo y del desarrollo, contribuye a mejorar los mecanismos de control y la transparencia.

Para eso es necesario que los intereses, perspectivas y objetivos de los distintos actores estén representados desde el inicio, aportando a la adopción de una visión común asegurando de esta manera la sostenibilidad del proceso. Las diferencias de intereses deben resolverse en el espacio de gobernanza que se defina, generándose los mecanismos que permitan dirimir esas divergencias de forma consensuada.

Hay que tener en cuenta que la población más vulnerable generalmente no es muy visible y no se le incluye, por lo que este proceso debe abordar las inequidades en la participación e instrumentar el enfoque de derechos, generando los mecanismos pertinentes para que esas poblaciones sean parte desde el inicio.

Para comenzar este proceso es necesario elaborar el mapa de actores, un instrumento clave para la gestión y articulación de compromisos tendientes a promover el conocimiento y las acciones vinculadas al desarrollo, la GRD y ACC.

Esos compromisos nacen desde la elaboración del PEP para que sean apropiados por todas y todos.

De ahí que una vez que se cuenta con el mapa de actores, se pueden planificar los talleres, reuniones, entrevistas, actividades que se realizarán para la preparación del PEP, definiendo la metodología de trabajo y el rol de los distintos actores en cada instancia, verificando que estén representados los intereses de las mujeres desde una perspectiva de género interseccional.

Las actividades propuestas y definidas en esta planificación se ubicarán en el cronograma que acompaña el plan de trabajo, con el fin de verificar el cumplimiento.

El proceso de participación, diálogo y consulta deberá contar con un documento que contenga el mapa de actores, y que especifique:

- Los espacios de participación previstos y el objetivo de cada uno de ellos.
- La definición de roles y responsabilidades.
- Las reglas y metodología para la participación, coordinación, decisión, acción y comunicación.

Una propuesta de actividades a realizar para asegurar la participación durante todo el proceso de elaboración del plan.

¿Cómo generar los mecanismos necesarios para la participación de todas las personas?

Para que la participación sea en igualdad de condiciones y se recojan efectivamente los intereses de todas y todos en este proceso, teniendo en cuenta sus situaciones y condiciones, roles y cargas de trabajo. Para eso es necesario verificar que las actividades se realicen en condiciones adecuadas para asegurar la participación de todas las personas (teniendo en cuenta los horarios, accesibilidad, la previsión de espacios lúdicos y recreativos seguros para las personas dependientes a cargo, lugares para lactancia, baños o espacios adecuados para cambiar los pañales de los bebés) así como aplicar metodologías pertinentes para posibilitar que las diferencias de género se expresen.

Asimismo, se deben observar las condiciones de accesibilidad los espacios donde se realizan las actividades para asegurar la participación de las personas en condición de discapacidad.

Por otra parte, se deberán seguir las pautas acordadas a nivel nacional y provincial para asegurar la participación de las poblaciones indígenas, reconociendo sus formas de organización, derechos y culturas.

¿QUÉ RESULTADOS SE PUEDEN OBTENER?

- Mapa de actores detallado
- Plan para asegurar la participación social informada en todo el proceso

¿QUÉ HAY QUE HACER PARA AVANZAR EN ESTE PASO?

Para avanzar en este paso es necesario:

1. Identificar a los actores clave en el proceso de elaboración del PEP y realizar un mapa de actores efectuando un registro en una matriz, que incluya su interés e influencia en la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, tomando como base las matrices que figuran en la Guía PEP-MEF.
2. Elaborar una breve descripción de roles y atribuciones de cada uno de los actores en los espacios de participación y coordinación definidos.
3. Diseñar un plan para asegurar la participación social en todo el proceso en el que todos los actores puedan contribuir activamente, de forma libre e informada, teniendo en cuenta la necesidad de realizar al menos un taller en cada una de las 3 primeras etapas del PEP GRD ACC (3 talleres) y una instancia pública de presentación al culminarse todo el proceso (instancia que está prevista en el PEP y que se realiza en conjunto ya que la herramienta aprobada es una sola).
4. Definir un conjunto de herramientas con metodologías que favorezcan la construcción de confianza y la participación, como entrevistas, talleres, reuniones diseñadas con enfoque de género interseccional, mapeos

colaborativos y otras herramientas que permitan colocar las voces de las comunidades, los saberes, las experiencias y las perspectivas diversas en el territorio en la visión, misión y planificación.

5. Así también las herramientas promoverán a la geolocalización de los distintos diagnósticos y propuestas con el fin de identificar como se intersectan con los componentes del riesgo en el territorio, con el fin de contar con una perspectiva territorial integral del desarrollo, reduciendo riesgos de desastres y evitando la generación de nuevos riesgos.
6. Acompañar este plan con información y comunicación para los actores a lo largo de todo el proceso.

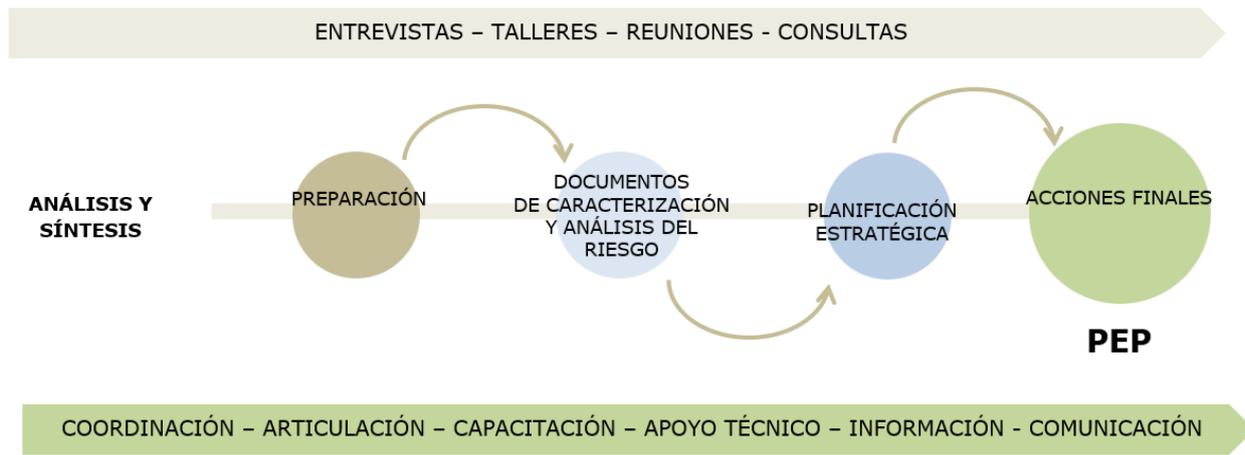
→ Es importante identificar organizaciones de mujeres y liderazgos de mujeres, para que los intereses de las mujeres estén debidamente representados, así como los de poblaciones indígenas, personas con condición de discapacidad, personas afrodescendientes.

→ También es importante señalar el nivel territorial de cada uno de los actores, nacional, nacional con representación provincial, provincial, comarcal, otros.

Luego de este registro se puede realizar un análisis en la siguiente matriz, de los grados de incidencia en las decisiones y acciones públicas, y el interés observado en materia de gestión del riesgo de desastres y el cambio climático, indicando las instituciones u organizaciones representadas (sin incluir los nombres de las personas identificadas), que puede ser de utilidad en el proceso de elaboración del plan, pero también de su sostenibilidad. En forma posterior a esta clasificación se analizan y evalúan los resultados, para reconocer aspectos que puedan determinar la necesidad de realizar eventuales acciones sensibilización o concientización sobre la materia.

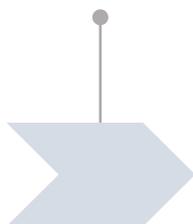
MAPA DE INFLUENCIA - INTERÉS DE LOS ACTORES

| | | | | |
|----------------------------|--------------|--|--------------|-------------|
| NIVEL DE INFLUENCIA | ALTA | | | |
| | MEDIA | | | |
| | BAJA | | | |
| | | ALTO | MEDIO | BAJO |
| | | INTERÉS EN LA GRD Y ACC DEL RIESGO DE DESASTRES | | |



B. Etapa 2. Diagnóstico

2. DIAGNÓSTICO



| | | | |
|----------|--------------------|-----------|---|
| B | DIAGNÓSTICO | 6 | Compilar la información disponible e identificar la información y las capacidades institucionales faltantes |
| | | 7 | Evaluar el PEP anterior desde la perspectiva de la GRD y ACC |
| | | 8 | Identificar y describir amenazas |
| | | 9 | Identificar y analizar vulnerabilidades |
| | | 10 | Analizar el riesgo en la provincia y elaborar escenarios |
| | | 11 | Identificar problemas y desarrollar un árbol de objetivos |
| | | 12 | Establecer prioridades para la intervención |

Consideraciones de GRD y adaptación al cambio climático para el diagnóstico en los PE

Tal como lo define la Guía PEP-MEF, el diagnóstico es el estudio y análisis de la situación actual de la provincia, la identificación de sus potencialidades y de las problemáticas existentes.

A efectos de ese análisis, la DDT-MEF realizó una clasificación en base a las siguientes dimensiones: físico-ambiental, social, económica, infraestructura y servicios básicos, y jurídico institucional, en la que prevalece el enfoque territorial del desarrollo, y por lo tanto también el de la gestión del riesgo de desastres.

6. Compilar la información disponible e identificar la información y las capacidades institucionales faltantes

¿CUÁL ES EL OBJETIVO DE ESTE PASO?

El objetivo de este paso es conocer el estado de situación de la provincia, sus procesos de desarrollo actuales y potenciales, los servicios y bienes necesarios, sus recursos

culturales, sociales, urbanos, territoriales, (entre ellos sus infraestructuras críticas) así como la exposición que estos elementos actuales y futuros tienen al riesgo de desastres.

¿POR QUÉ ES NECESARIO ESTE PASO?

Este paso es muy importante ya que es preciso conocer la situación del territorio en al menos dos momentos:

- i. la situación socio-territorial previa a la elaboración e implementación del PEP.
- ii. la situación posterior a la implementación del plan.

De ese modo será posible observar los cambios generados en relación a implementación del PEP y evaluar si la situación socio-territorial alcanzada es la esperada de acuerdo a la visión común adoptada al inicio del plan, lo que debería incluir la reducción del riesgo de desastres y de la adaptación al cambio climático minimizando sus consecuencias por ejemplo en la seguridad alimentaria o los desplazamientos no deseados.

¿QUÉ RESULTADOS SE PUEDEN OBTENER?

Como resultado podría disponerse de:

- Base de datos.
- Documentos escritos y gráficos (mapas, planos y dibujos) con información relevante sobre el territorio provincial, entendiendo como territorio el soporte físico, la población y sus interacciones. Algunos de estos documentos podrían ser Planes Estratégicos Distritales (PED), planes de gestión del riesgo de desastres o de percepción del riesgo de desastres a escala provincial u otras (que podrá ser provisto por SINAPROC), acciones del PNAC con incidencia en el territorio provincial, información climática georreferenciada, antecedentes históricos, geográficos, administrativos, demográficos, ambientales, funcionales, socio-culturales y económicos, que contribuyan a la comprensión del riesgo en ese territorio. Esta información pretende dar cuenta de las características y condiciones en todas las dimensiones que se indicaron, que son determinantes del riesgo.
- Documento de análisis de información y capacidades.

¿QUÉ HAY QUE HACER PARA AVANZAR EN ESTE PASO?

Para poder concretar este paso se debe:

1. Acotar la demanda de información y coordinar la recopilación de los datos.
2. Elaborar un listado de la información a recopilar, clasificando las dimensiones, indicadores y datos, señalando si se trata o no de información georreferenciada y si el formato de salida es gráfico, numérico, textos, etc.
3. Realizar un listado de fuentes.
4. Diseñar los formatos de registro de los datos, considerando lo indicado en los puntos anteriores.

5. Identificar los vacíos de información y tomar nota de las inconsistencias dejando constancia de estas observaciones en los registros.
6. Realizar consultas a actores clave, incluyendo en esas consultas aquellas que permitan identificar problemas y necesidades específicas de las mujeres.
7. Validar la información en el ámbito del CTI.
8. Sistematizar la información.
9. Analizar las capacidades a partir de la información recopilada.

A continuación, se presenta un cuadro en el que se indican distintos temas para el diagnóstico.

Se aclara en este punto que el cuadro es orientativo y que no es necesario completar todos los ítems que se mencionan, ya que su fin es que sean un recordatorio de posibles temas a incluir y una sugerencia de organización de la información, para registrar de forma ordenada lo que sea posible en base a la información existente. Es necesario tener en cuenta que mucha de esta información puede estar ya indicada en otro documento por lo que no sería necesario volver a recopilarla.

| | |
|----------|---|
| 1 | ANTECEDENTES HISTÓRICOS |
| 1.1 | Historia de la provincia y del entorno en que se inserta: Proceso histórico de la provincia y su inserción en el contexto regional, para comprender su estado actual de desarrollo. |
| 1.2 | Reseña de los eventos y desastres ocurridos, describiendo sus principales consecuencias, particularmente en los 5 años precedentes a la elaboración del nuevo PEP. Reseña histórica de eventos que han generado desastres o consecuencias negativas para la comunidad y sus bienes. ²² |
| 2 | ASPECTOS GEOGRÁFICOS Y ADMINISTRATIVOS |
| 2.1 | Ubicación, extensión territorial: Emplazamiento de la la provincia, referencias geográficas de ubicación, deslindes y extensión territorial, distancias a principales ciudades. |
| 2.2 | Descripción de la institucionalidad a nivel nacional, regional y comunal (instituciones, organigramas, personal, tareas que realizan, medios disponibles, coordinación interinstitucional, relación con la comunidad). |
| 3 | ASPECTOS FÍSICO-AMBIENTALES |
| 3.1 | Fisiología, geología y geomorfología: Principales rasgos de la geografía física que caracterizan la provincia. |
| 3.2 | Suelos (usos, capacidades): Características generales de los tipos de suelo y sus potencialidades. |
| 3.3 | Hidrografía: Descripción de la red hídrica del territorio. |
| 3.4 | Clima: Descripción del clima de la zona, de los microclimas y situaciones especiales y descripción de las variaciones históricas en el clima de la zona. |
| 3.5 | Zonificación ecológica: Descripción de hábitats y recursos ecológicos |
| 4 | ASPECTOS FÍSICO FUNCIONALES |
| 4.1 | Sistema de Centros Poblados: Localidades pobladas, jerarquías, concentración-dispersión. |
| 4.2 | Vías de comunicación urbana e interurbana: Descripción de las redes viales, sus jerarquías y conectividad. |
| 4.3 | Redes de servicios: Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado, Energía, Comunicaciones, Residuos Sólidos |
| 4.4 | Equipamiento y servicios: Instalaciones y coberturas de Educación, Salud, Comercio, Servicios Financieros, Servicios Públicos. |
| 4.5 | Vivienda: Descripción de tipologías, tecnologías y materiales predominantes, edad, alturas, estado de conservación, tipo de tenencia. |
| 5 | ASPECTOS DEMOGRÁFICOS |
| 5.1 | Distribución espacial de la población (urbano-rural, centros poblados). |
| 5.2 | Composición de la población e identificación de factores de vulnerabilidad que requieran de una atención focalizada (edad, sexo, escolaridad, identificación de condiciones de vulnerabilidad como |

²² NOTA: Esta información puede ser provista por SINAPROC y a la vez observarse en ME-DAT <https://www.emdat.be/> , DESINVENTAR SENDAI u otras plataformas de información públicas <https://www.desinventar.net/> teniendo en cuenta las características de metadatos que se indican en cada una de estas fuentes.

| | |
|----------|--|
| | la dependencia, aspectos culturales, lingüísticos o simbólicos que puedan incidir en caso de desastres). |
| 5.3 | Desplazamientos internos y migraciones internacionales. |
| 6 | ASPECTOS ECONÓMICOS |
| 6.1 | Actividades económicas: Principales actividades económicas que se desarrollan en la provincia, su impacto en el territorio y aporte al desarrollo local. |
| 6.2 | Producción provincial: Identificar y cuantificar los bienes y servicios que se producen en la provincia y los procesos productivos asociados. |
| 6.3 | Ocupación y empleo: Caracterizar los grupos de ocupación y las condiciones locales de empleo, distinguiendo grupos por edad, sexo, escolaridad. |
| 7 | ASPECTOS SOCIOCULTURALES |
| 7.1 | Actividades socioculturales: Principales actividades sociales y culturales en la provincia. |
| 7.2 | Organización: Descripción de organizaciones sociales y culturales presentes en el territorio, número, participación ciudadana con relación al total de población, otras características. |
| 7.3 | Infraestructuras y bienes culturales: Existencia de infraestructuras y bienes culturales con valor patrimonial. Inventarios, descripción general de sus características y localización. |

- La información deberá considerar su desagregación por sexo, edad, condición de discapacidad u otras características de la población que tengan incidencia diferenciada desde la perspectiva del riesgo.
- La incidencia diferenciada se refiere tanto a los impactos de los desastres como a las características, potencialidades y capacidades para enfrentar el riesgo y las consecuencias del cambio climático.

La Guía PEP-MEF explicita estas dimensiones en formato de temas, subtemas, y preguntas para cada subtema.

CONTAR CON INFORMACIÓN DE CALIDAD

Para construir información adecuada para la toma de decisiones en el territorio, es necesario tener en cuenta las fuentes de información y la calidad de los datos.

Asimismo, es preciso considerar que la recopilación de estos datos permita realizar un análisis de género.

La mayoría de las veces no es posible contar con información actualizada, oportuna, continua en el tiempo y/o de fuentes validadas. Lo importante es conocer dónde están las debilidades. Algunas de esas fragilidades se pueden solucionar aplicando metodologías de ajuste. Cuando no se conocen metodologías aplicables o no es posible hacerlo por las características de las debilidades detectadas de todos modos es necesario conocerlas para tomar decisiones que consideren esa realidad y contexto.

En ese sentido, serán recomendables preferentemente las fuentes institucionales. Dentro de las fuentes institucionales se considerará un orden de preferencia relacionado con los siguientes atributos:

1. En primer lugar, serán elegibles los datos e indicadores procedentes de fuentes institucionales de fácil acceso público, consultables a través de Internet, posibilitando de este modo su verificación.
2. En segundo lugar, de no existir datos institucionales de acceso público a través de Internet, se puede recurrir a datos e indicadores que procedan de fuentes también de acceso público pero que se ubiquen o sean referidos en documentos institucionales o académicos, requiriendo mayor esfuerzo en la búsqueda.
3. Otras fuentes.

Por otra parte, se priorizarán los indicadores ya elaborados, que estén actualizados y que cuenten con series más largas (es decir que se actualicen de forma más o menos periódica desde hace muchos años).

7. Evaluar el PEP anterior desde la perspectiva de la GRD y ACC

¿CUÁL ES EL OBJETIVO DE ESTE PASO?

Como parte del proceso de diagnóstico, es preciso conocer el resultado del PEP anterior, cuál fue su impacto en la provincia, si pudo ser implementado de acuerdo a lo previsto, y cómo el cambio climático y los desastres incidieron en su realización y en el desarrollo del territorio.

¿POR QUÉ ES NECESARIO ESTE PASO?

El análisis y evaluación de la implementación del PEP anterior en la provincia es necesario porque permite observar en el caso de detectarse que no se haya cumplido a cabalidad, las causas de los rezagos en su implementación, y eventualmente encontrar los vínculos entre esos desfases con los desastres y los efectos del cambio climático, a partir de la información disponible.

¿QUÉ RESULTADOS SE PUEDEN OBTENER?

- Informe de evaluación de la implementación del PEP precedente desde la perspectiva de la GRD y ACC.

¿QUÉ HAY QUE HACER PARA AVANZAR EN ESTE PASO?

Para poder avanzar en este paso se debe:

1. Presentar en una reunión ampliada del CTI los resultados del PEP anterior, habiendo enviado previamente a las personas representantes el informe, con el fin de recoger insumos previamente elaborados en sus ámbitos de procedencia, sean estas secciones de la Gobernación, o ámbitos externos. Para esa reunión se invitarán personas clave: personas expertas, representantes de instituciones que participaron en la implementación del plan, otros actores que el Gobernador o Gobernadora en coordinación con el CTI consideren.
2. Se podrán hacer entrevistas a actores clave, para recoger sus comentarios e integrarlos al análisis.
3. Identificar la relación entre el cambio climático y los desastres en el análisis.
4. Redactar el informe y validarlo en el CTI tomándolo como una de las piezas del diagnóstico.

8. Identificar y describir amenazas

¿CUÁL ES EL OBJETIVO DE ESTE PASO?

En este paso, el objetivo es contar con un compendio de las amenazas presentes en el territorio provincial y una descripción de cada una de ellas, que comprenda tanto las amenazas de origen natural, como las antropógenas y las socionaturales.

¿POR QUÉ ES NECESARIO ESTE PASO?

Porque conocer las amenazas es clave para analizar el riesgo en la Provincia, teniendo en cuenta que el riesgo se define como "la probabilidad de experimentar daños y pérdidas de vidas humanas, sociales, económicas o ambientales en un área particular y durante un período de tiempo definido, como consecuencia de la interacción dinámica entre alguna amenaza y la vulnerabilidad de los elementos expuestos a ésta"²³.

¿QUÉ RESULTADOS SE PUEDEN OBTENER?

→ Listado con descripción de amenazas de origen natural, socio-natural y antropógeno, presentes el territorio.

Las amenazas pueden tener origen natural, socio-natural o antropógeno.

- Las amenazas naturales son aquellas que se vinculan a procesos y fenómenos naturales.
- Las amenazas antropógenas también denominadas amenazas de origen humano son las que de forma total o predominante son provocadas o inducidas por las actividades y las decisiones humanas.
- Las amenazas socio-naturales son muy diversas y se asocian a una combinación de factores naturales y antropógenos. Entre ellas pueden mencionarse la degradación ambiental y el cambio climático, pero también el mal manejo de desechos tóxicos, las alcantarillas obstruidas, la construcción de puentes u otras infraestructuras no resilientes al clima o ubicadas en sitios inadecuados, las construcciones fundamentalmente informales construidas sin criterios como los sísmicos (La Red, 2022).

El Marco de Sendai puso en relieve la necesidad de atender a las amenazas múltiples. Este concepto se refiere a "1) la selección de múltiples amenazas importantes que afronta el país, y 2) los contextos particulares en los que pueden producirse sucesos peligrosos simultáneamente, en cascada o de forma acumulativa a lo largo del tiempo, y teniendo en cuenta los posibles efectos relacionados entre sí"²⁴.

²³ Naciones Unidas, Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres. A/71/644 Septuagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. 2016.

²⁴ Naciones Unidas, 2016. *Ibíd.*

Las amenazas incluyen procesos y fenómenos biológicos, ambientales, geológicos, hidrometeorológicos y tecnológicos.

¿QUÉ HAY QUE HACER PARA AVANZAR EN ESTE PASO?

Reunir información referida a amenazas.

El SINAPROC, por su mandato es la fuente clave para proveer esta información, pero también hay que considerar a la Dirección de Hidrometeorología de la Empresa de Transmisión Eléctrica (ETESA), en lo relativo a las amenazas de origen hidrometeorológico, y el Instituto de Geociencias de la Universidad de Panamá, para las amenazas de origen geológico.

A su vez hay que tener en cuenta al recientemente creado Instituto de Meteorología e Hidrología de Panamá (IMHPA), organismo responsable de generar información técnico- científica relacionada con las amenazas hidrometeorológicas en el país²⁰, que a sustituyó a la Dirección de Hidrometeorología autoridad oficial meteorológica e hidrológica en el ámbito nacional.

9. Identificar y analizar vulnerabilidades

¿CUÁL ES EL OBJETIVO DE ESTE PASO?

El objetivo de este paso es contar con un compendio priorizado de las vulnerabilidades presentes en el territorio provincial y una descripción de cada una de ellas, considerando un análisis de género interseccional para la mejor comprensión de las vulnerabilidades identificadas, complementado por un análisis de los factores subyacentes del riesgo.

¿POR QUÉ ES NECESARIO ESTE PASO?

Porque conocer las vulnerabilidades y estudiarlas con enfoque de género interseccional es clave para analizar el riesgo en la provincia.

¿QUÉ RESULTADOS SE PUEDEN OBTENER?

- Listado con descripción de vulnerabilidades vinculadas a la GRD y ACC del territorio provincial, ordenadas de acuerdo a su relevancia, teniendo en cuenta el enfoque de género interseccional.

¿QUÉ HAY QUE HACER PARA AVANZAR EN ESTE PASO?

1. Identificar y describir las vulnerabilidades vinculadas a la GRD y el CC en el territorio provincial, analizando: la demografía (número y densidad de población, curso de vida, género, población con condición de discapacidad, pueblos indígenas, población migrante / móvil); los componentes físico estructurales (usos del suelo, tipo de construcción, materialidad de la construcción, otros); las infraestructuras críticas servicios básicos (es decir, aquellas infraestructuras "que por su función,

tamaño, singularidad o área de servicio y por interrupción de su servicio pueden acrecentar los impactos y afectación producto de una determinada emergencia” como los servicios de salud y educación, las infraestructuras viales y de transporte, sanitaria, de servicios y servicios públicos básicos).

2. También se refiere a la capacidad de respuesta: (recursos y capacidades existentes desde el nivel provincial al nacional y sectorial, además de la existencia de planes de emergencia, planes de RRD o GRD, habilitación de albergues, organizaciones comunitarias, entre otros).
3. Realizar un análisis de género interseccional.

ANÁLISIS DE GÉNERO

“Es un proceso teórico/práctico que permite analizar de forma diferenciada los roles, las responsabilidades, los conocimientos, el acceso, uso y control sobre los recursos, los problemas y las necesidades, prioridades y oportunidades con el propósito de planificar el desarrollo con eficiencia y equidad.

El análisis de género implica necesariamente estudiar formas de organización y funcionamiento de las sociedades y analizar las relaciones sociales, así como las estructuras de subordinación existentes entre géneros”.²⁵

10. Analizar el riesgo en la provincia y elaborar escenarios

¿CUÁL ES EL OBJETIVO DE ESTE PASO?

El objetivo de este paso es contar con un análisis general del riesgo en la provincia, que integre una descripción integral de sistemas vulnerables expuestos a diversas amenazas y elaborar escenarios de futuros posibles, sobre la base del análisis de riesgo realizado, teniendo en cuenta amenazas múltiples y situaciones complejas en las que se intersectan distintas amenazas y vulnerabilidades en las dimensiones físico – ambiental, infraestructura y servicios, social, económica, jurídica e institucional, interseccional, entre otros.

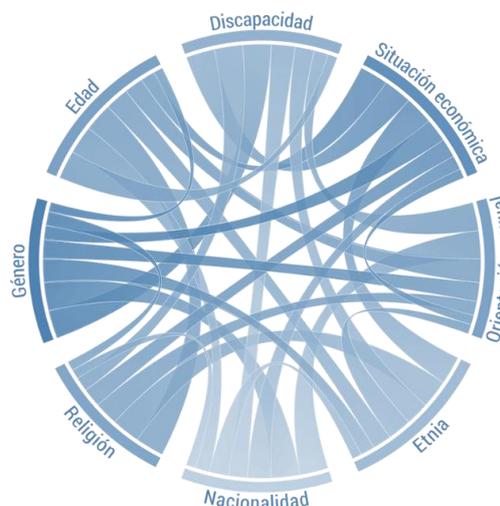
Interseccionalidad

Es una herramienta que posibilita la interpretación de los derechos humanos como interdependientes, interrelacionados e indivisibles, y permite reconocer y estudiar diferentes factores de opresión y vulneración²⁶ a partir de la realización de un análisis integral de esas intersecciones (Zota Bernal, 2015).

²⁵ En <http://americalatinagenera.org/newsite/index.php/es/centro-de-recursos?title=Vocabulario+referido+a+q%C3%A9nero&search=enviado&keyword=&autor=&pais=&anio=&open=cri739>

²⁶ Cfr. Andrea Catalina Zota-Bernal, «Incorporación del análisis interseccional en las sentencias de la Corte IDH sobre grupos vulnerables, su articulación con la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos», *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 2015. Disponible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2803/1534> citada en Caso empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares vs. Brasil, en voto concurrente del Juez Ricardo C. Pérez Manrique, disponible en <https://summa.cejil.org/api/files/1604675988032yvek1zvt89.pdf> con acceso el 21/02/2023.

Figura 4. Interseccionalidad



Fuente: [Maria Caterina La Barbera y DESiGNiA web](#) (recoloreada)

Las características que identifican a las personas se generan en el contexto social, cultural, económico, político y geográfico en el que se desarrolla la vida, es decir, que son socialmente construidas, y pueden profundizar la desigualdad de género al reforzar las normas y estereotipos patriarcales de género (Bleeker et al, 2021) y así, cada persona o grupo de personas enfrenta de forma específica sus circunstancias, entre ellas, la crisis climática y los desastres. Esas características son las vulnerabilidades diferenciadas y las capacidades diferenciadas (recursos, información, herramientas, trayectorias, capital social y cultural, con los que cuentan las personas y grupos de personas, que influyen positivamente en la igualdad de oportunidades). Las vulnerabilidades y capacidades diferenciadas determinan impactos también diferenciados a partir de las condiciones previas y las decisiones y acciones diversas frente a esos impactos.

¿POR QUÉ ES NECESARIO ESTE PASO?

Este paso es muy importante porque a partir del análisis del riesgo en la provincia, así como de los estudios posteriores, se podrá elaborar un PEP que contenga iniciativas adecuadas y apropiadas para cada territorio en particular dando respuesta a problemas situados.

De esa forma, el plan puede de manera efectiva generar acciones para avanzar en la reducción del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y el fortalecimiento de la resiliencia en la provincia, a la vez que se cumplen otros objetivos de desarrollo territorial.

¿QUÉ RESULTADOS SE PUEDEN OBTENER?

- Descripción integral de sistemas vulnerables expuestos a diversas amenazas.
- Escenarios futuros identificados en base al análisis y caracterización de riesgos de la provincia.

¿QUÉ HAY QUE HACER PARA AVANZAR EN ESTE PASO?

1. Identificar, relacionar y georreferenciar amenazas y sistemas expuestos a estas amenazas, es decir indicando el territorio involucrado y señalando un período específico de tiempo. Esta tarea se realiza tomando como base la sistematización, descripción y análisis de amenazas y vulnerabilidades presentes en el territorio provincial explicada en los pasos que anteceden.
2. Verificar si ya se cuenta con un plan provincial de GRD o de ACC, recientes, y en ese caso se tomará ese insumo. Si no fuera así, existen muchas formas de acercarse a esa identificación.

En este caso se describe un mapeo colaborativo y participativo, a realizarse en una actividad de tipo taller. Para esto, las personas participantes deben ser expertas en temas relacionados con la GRD y la ACC, y personas que sean parte de esos procesos, conozcan el territorio y sean parte de instituciones, organizaciones o grupos que tengan real o potencialmente algún rol en las actividades posteriores de implementación del PEP GRD ACC.

MAPEO COLABORATIVO COLECTIVO DE RIESGO

1. Materiales: plano de la provincia a escala que permita trabajar visualizando cercanías, en un tamaño aproximado de 1,50 x 1,20m; sobres con *stickers* que tiene por triplicado el listado de amenazas identificadas y sobres con *stickers* de colores de acuerdo a códigos de color; marcadores.
2. Equipos: de 5 a 8 personas, multisectoriales y tendientes a la paridad, una persona relatora, que puede ser parte del equipo + una persona facilitadora.
3. El objetivo es identificar, geolocalizar y priorizar las principales amenazas en la provincia, tanto en toda su superficie como en algunos sectores de territorio y relacionarlas con al menos 5 unidades o elementos expuestos vinculados a población o infraestructuras que se consideren clave categorizando el riesgo y considerando las vulnerabilidades diferenciadas por la intersección de elementos étnicos, sociales, de sexo y género, edad, discapacidad, entre otros.
4. Teniendo el listado de amenazas en la mesa para la visualización de todos, dar 10 minutos para libres propuestas de identificación corroborando si ya están en el listado o si es necesario.
5. Ubicarlas pegando los *stickers* en el plano. Puede ser en uno o más sitios y pueden señalarse algunas que afecten a toda la provincia. (No es necesario colocar todos los conceptos del listado, ya que es posible que no todas estén presentes en esa provincia)
6. Categorizarlas pegando *stickers* de color al lado.
7. Escribir con marcador comentarios y valoraciones de cada caso.
8. Elegir entre 10 amenazas prioritarias por su recurrencia e impacto. Ordenarlas (puede haber más de una con el mismo número de prioridad) escribiendo el número al lado.

Proceder de la misma forma con las vulnerabilidades y capacidades, de acuerdo a las definiciones que serán leídas en el taller y estarán visibles para todos los grupos durante la actividad.

9. Posteriormente realizar un listado de 15 situaciones clave que se considere que deben ser prioritariamente atendidas, de acuerdo a una estimación cualitativa de posibles pérdidas y daños, describiendo cada uno de los componentes analizados y su localización concreta en la provincia.

CÓDIGOS PARA EL EJERCICIO DE MAPEO

A. PROBABILIDAD DE OCURRENCIA

| CATEGORÍA | DEFINICIÓN |
|-----------|---|
| ALTA | La amenaza ya se ha materializado en la provincia o en algún sector de ella generando sucesos peligrosos con alta frecuencia o existen indicios muy fuertes de su futura ocurrencia |
| MEDIA | La amenaza se ha manifestado en la provincia o en algún sector de ella generando sucesos peligrosos con mediana frecuencia o aunque aún no se haya materializado, existen indicios importantes de su futura ocurrencia |
| BAJA | La amenaza nunca se ha materializado en la provincia ni en algún sector de ella ni ha generado sucesos peligrosos en el departamento, o lo ha hecho con muy baja frecuencia y no existen o existen indicios leves de su futura ocurrencia |

B. CATEGORIZACIÓN DEL IMPACTO POTENCIAL

| CATEGORÍA | DEFINICIÓN |
|-----------|--|
| SEVERO | La amenaza podría generar sucesos peligrosos con afectaciones importantes (cantidad y gravedad) en las personas, las infraestructuras críticas, los servicios básicos, el medio ambiente, los medios de vida, en la provincia ni en algún sector de ella. |
| MODERADO | La amenaza podría generar sucesos peligrosos con afectaciones de mediana entidad (cantidad y gravedad) en las personas, las infraestructuras críticas, los servicios básicos, el medio ambiente, los medios de vida, en la provincia ni en algún sector de ella. |
| LEVE | La amenaza podría generar sucesos peligrosos con afectaciones de escasa entidad (cantidad y gravedad) en las personas, las infraestructuras críticas, los servicios básicos, el medio ambiente, los medios de vida, en la provincia ni en algún sector de ella. |

MATRIZ DE RIESGOS

| IMPACTO | SEVERO | MODERADO | LEVE |
|--------------|--------|----------|------|
| PROBABILIDAD | | | |
| ALTA | | | |
| MEDIA | | | |
| BAJA | | | |

Un análisis más complejo puede integrar la caracterización de escenarios como el que se muestra en el ejemplo que sigue.

CARACTERIZAR UN ESCENARIO DE RIESGO DE DESASTRES

La caracterización de un escenario de riesgo de desastres se realiza a partir de los factores que componen y explican una situación de riesgo en toda su integralidad, considerando la probabilidad de que ocurra y una estimación de tiempo en que se puede desencadenar.

Para cada escenario se describe y analizan Amenazas, Exposición, Vulnerabilidad y las Capacidades.

De esta manera se conforman visiones de futuros posibles, bajo ciertos supuestos sustentados en la experiencia anterior y el conocimiento construido en los pasos anteriores, proyectando los efectos y consecuencias específicas para cada uno de los fenómenos identificados.

Un escenario se puede definir o especificar a partir de una amenaza concreta o una combinación de ellas, o una condición particular de exposición de un determinado asentamiento, comunidad o recurso, así como también de una situación de vulnerabilidad de un grupo de personas, de un conjunto de bienes o de instituciones.

Se sugiere desarrollar al menos, tres escenarios de riesgo de desastres en la provincia, para asegurar la identificación de situaciones que denoten la necesidad de intervención, con el fin de reducir las condiciones potenciales de riesgo detectadas.

▪ **Nombre del Escenario**

Cada escenario se denominará en función del factor con el que se relaciona, especificando la condición particular que lo define. Estos escenarios pueden ser más específicos o más generales como se muestra en el ejemplo a continuación.

▪ "Escenario por Exposición de la Población XX, ante amenaza de derrumbe y deslizamientos, por diversos tipos de fenómenos";

▪ **Caracterización de Amenazas**

En el caso de que se trate de un escenario especificado por una Amenaza, se caracterizará la situación de peligro basal del escenario (solo una amenaza de base). Si se especifica un escenario por Exposición o por Vulnerabilidad, se podrán describir varias amenazas, que pueden incidir en un escenario específico. Esta caracterización se hará describiendo los siguientes aspectos:

→ cobertura o alcance territorial que se estima tendrá el fenómeno basal de la catástrofe (dimensión espacial).

→ recurrencia del fenómeno, permanencia o duración del mismo y la estación en que puede presentarse (dimensión temporal).

→ complejidad o multiamenaza, dando cuenta de otras amenazas que se puedan asociar al fenómeno basal.

→ capacidad de daño, indicando los impactos que se estima pueden generarse con la activación de la amenaza.

▪ **Condiciones de Exposición**

Se describirán cuáles son las personas, asentamientos, bienes o instituciones que estarían expuestas en el marco del escenario que se detalla.

▪ **Condiciones de Vulnerabilidad**

Se detallarán las condiciones particulares de vulnerabilidad de esos elementos expuestos ante la(s) amenaza(s) que interviene(n) en la generación del escenario y se realizará el análisis de género interseccional correspondiente.

▪ **Identificación de Capacidades**

Se identificarán las fortalezas y factores que pueden contribuir a enfrentar mejor el escenario de riesgo que se describe, incluyendo los niveles de resiliencia que pueden tener los involucrados y se realizará el análisis de género interseccional correspondiente.

▪ **Estimación cualitativa de Pérdidas y Daños**

Describir las pérdidas y daños esperados para el caso en que se produzcan las condiciones del escenario definido.

Para cada uno de los elementos descritos se considerarán las siguientes dimensiones físico – ambiental, infraestructura y servicios, social, económica, jurídica e institucional, tal como se describen en la Guía PEP-MEF.

11. Identificar problemas y desarrollar un árbol de objetivos

¿CUÁL ES EL OBJETIVO DE ESTE PASO?

El objetivo es desarrollar una metodología para definir estrategias de intervención adecuadas al contexto, realizables y focalizadas en los problemas más relevantes de la provincia integrando criterios de GRD y ACC.

Identificar y relacionar los problemas detectados a partir de los escenarios a través de la elaboración de un Árbol de Problemas.

Detectar las brechas que deben cubrir las iniciativas a ejecutar para alcanzar situaciones futuras deseables, teniendo en cuenta los problemas detectados utilizando como herramienta el Árbol de Objetivos.

¿POR QUÉ ES NECESARIO ESTE PASO?

Realizados los escenarios es posible identificar y relacionar los problemas detectados a partir a través de la elaboración de un Árbol de Problemas, y luego proponer iniciativas para cubrir las brechas con el fin de alcanzar situaciones deseables generando un Árbol de Objetivos para definir estrategias de intervención adecuadas al contexto, realizables y focalizadas en los problemas más relevantes en el camino hacia la RRD, la ACC y el fortalecimiento de la resiliencia en armonía con las propuestas que se desarrollen en el PEP.

¿QUÉ RESULTADOS SE PUEDEN OBTENER?

- Árbol de Problemas que explica el escenario
- Árbol de Objetivos a partir del escenario y de las posibles soluciones a los problemas identificados

¿QUÉ HAY QUE HACER PARA AVANZAR EN ESTE PASO?

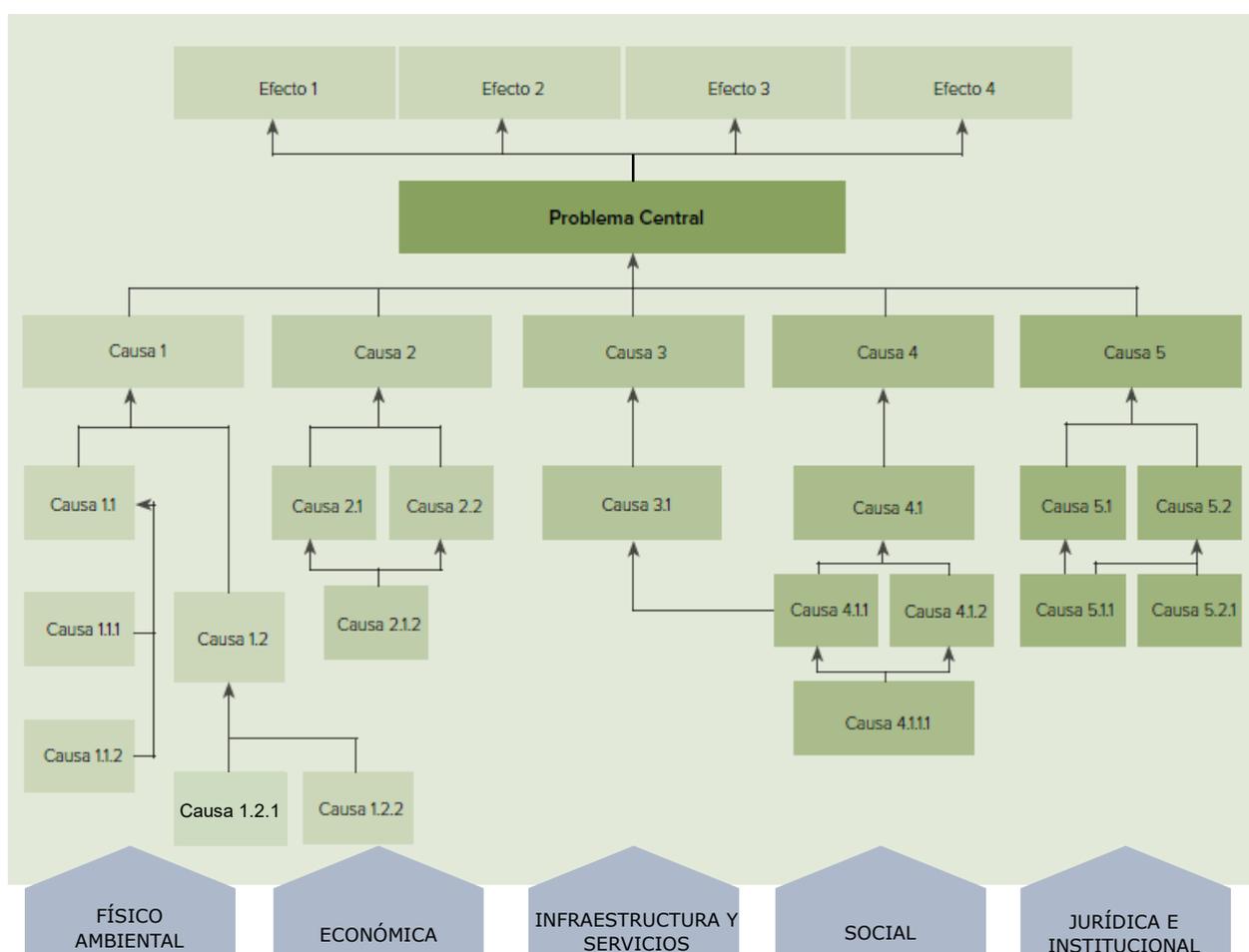
1. Realizar una actividad de acuerdo a lo previsto en el proceso de participación, diálogo y consulta y registrado en el cronograma de actividades, con el fin de desarrollar los Árboles de Problemas y Objetivos.
2. Construir el Árbol de Problemas derivado del escenario del riesgo de desastres, con el fin de identificar el problema central, las causas que lo generan y sus efectos. Elaborar el Árbol de Problemas comprende la tarea de identificar y relacionar los problemas detectados a partir de los escenarios.
3. Desarrollar el Árbol de Objetivos resultado del escenario implica la tarea de deducir los objetivos o situaciones deseables, a partir de los problemas detectados.

ÁRBOL DE PROBLEMAS

Este paso es determinante del resto del proceso.

La tarea consiste en determinar las relaciones entre los problemas y el resto, estableciendo las causas que lo provocan y los efectos inducidos a su vez por éste, para terminar, dibujando un mapa conceptual de sus relaciones causales.

Para eso es necesario identificar y ordenar en un diagrama, el problema central que caracteriza al escenario, las causas que explican la existencia de ese problema y los efectos que este tiene. Para que sea más claro el diagrama, se sugiere agrupar los tipos de causas y de efectos de acuerdo a distintas dimensiones: físico – ambiental, infraestructura y servicios, social, económica, jurídica e institucional.

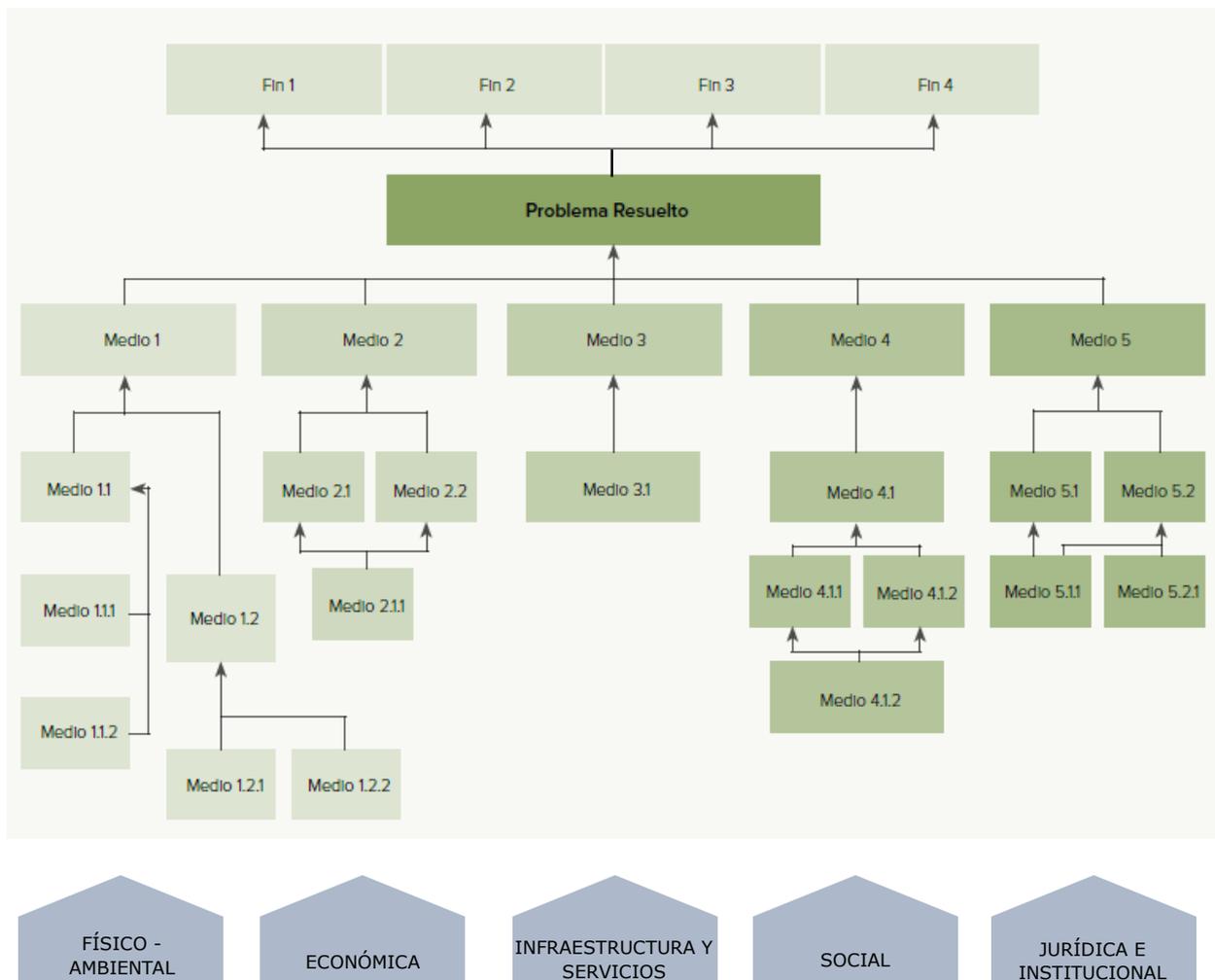


ÁRBOL DE OBJETIVOS

En el Árbol de Objetivos se describe la situación hipotética que se alcanzaría en el momento en que se solucionasen todas las situaciones negativas detectadas.

Se trata de plantear soluciones a dichos problemas. Pretende obtener las diferentes estrategias posibles que conducen a la resolución del problema central y crear un panorama en el que se pueda debatir cuál será la alternativa más conveniente para alcanzar el futuro deseado.

Para eso es necesario identificar y ordenar en un diagrama, el problema central del escenario ya resuelto y los medios necesarios para la solución de ese problema y los fines para lo que se pretende lograr. Se sugiere también en este caso, agrupar los tipos de medios y de fines, de acuerdo a distintas dimensiones: físico - ambiental, infraestructura y servicios, social, económica, jurídica e institucional.



12. Establecer prioridades de intervención

¿CUÁL ES EL OBJETIVO DE ESTE PASO?

En este paso el objetivo es establecer sectores y territorios prioritarios e identificar estrategias de intervención focalizadas en la resolución de los problemas detectados en esas ellos, definidas y acordadas con todos los actores.

¿POR QUÉ ES NECESARIO ESTE PASO?

Este paso es necesario porque es el momento en el que se define la estructura estratégica del plan en base a los sectores y territorios de intervención priorizados y validados por todos los actores, en lo que refiere a la GRD y ACC.

Para priorizar las acciones se requiere de un trabajo técnico-político de análisis de los resultados. Una de las metodologías posibles es la ejecución de Árboles de Problemas y Objetivos, formulación de estrategias de intervención en una selección de áreas priorizadas, de acuerdo a la visión común de largo plazo acordada al inicio del proceso, teniendo en consideración la necesidad de establecer algún criterio en la priorización vinculado con la igualdad de género.

Sin embargo, no es la única y en coordinación con SINAPROC se pueden implementar otras para las cuales la experiencia adquirida en la implementación, constituya un factor a valorar cuando se escoge la metodología.

No obstante, este paso se ejemplifica con la realización de los Árboles de Problemas y Objetivos específicos de GRD y ACC, alineados a los problemas y objetivos que se desarrollan en el PEP.

¿QUÉ RESULTADOS SE PUEDEN OBTENER?

- Listado de sectores de intervención prioritaria, definidos y acordados con todos los actores

¿QUÉ HAY QUE HACER PARA AVANZAR EN ESTE PASO?

1. Realizar una reunión-taller para analizar los resultados de las instancias previas, definir áreas prioritarias de intervención y formular estrategias de para resolver o contribuir a la solución de los problemas centrales identificados, tomando como base los árboles de Problemas y de Objetivos.
2. Ordenar y priorizar las áreas de intervención que se identifiquen en este paso para la formulación estratégica de las matrices del plan.

REGISTRAR LOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS, PROPONER ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN Y PRIORIZARLAS

Para cada escenario, se identifica el problema central y se proponen estrategias de intervención, que posteriormente se priorizan.

Las prioridades se establecen luego de debatir en grupo acerca de la viabilidad, el alineamiento a la visión común y los objetivos acordados, el impacto en la solución de los problemas clave de la provincia teniendo en cuenta el número de personas afectadas, el análisis de todas las dimensiones de la propuesta, el plazo de ejecución, otros factores.

| PROBLEMA CENTRAL | ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN | CATEGORIZACIÓN DE PRIORIDAD |
|------------------|----------------------------|-----------------------------|
| 1 | 1 | |
| | 2 | |
| | 3 | |
| | 4 | |
| | 5 | |

C. Etapa 3. Planificación estratégica



| ETAPAS | | PASOS | |
|--------|---------------------------|-------|--|
| C | PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA | 13 | Elaborar el Plan Indicativo de Inversiones y los programas y proyectos del PEP incluyendo criterios de GRD y ACC |
| | | 14 | Adoptar el mecanismo de seguimiento y evaluación |

13. Elaborar el Plan Indicativo de Inversiones y los programas y proyectos del PEP incluyendo criterios de GRD y ACC

¿CUÁL ES EL OBJETIVO DE ESTE PASO?

El objetivo de este paso es asegurar que el Plan Indicativo de Inversiones (PII) del PEP, instrumento que contempla el conjunto de programas y proyectos que orientan las inversiones bajo una visión integral del desarrollo provincial, conduzca a la seguridad y resiliencia del territorio, considerando su propio riesgo.

¿POR QUÉ ES NECESARIO ESTE PASO?

Este paso es esencial para que las propuestas a implementar en el territorio no generen nuevos riesgos ni aumenten o consoliden los existentes; asegurar que el cambio climático y/o los desastres no impidan, enlentezcan o modifiquen la implementación del PEP; y que potencien la capacidad de reducir el riesgo de desastres, contribuir a la adaptación al cambio climático y al fortalecimiento de la resiliencia.

¿QUÉ RESULTADOS SE PUEDEN OBTENER?

→ PII con análisis del riesgo en sus planes y programas.

¿QUÉ HAY QUE HACER PARA AVANZAR EN ESTE PASO?

1. Elaborar el PII de acuerdo a las pautas que figuran en la Guía PEP-MEF.
2. Analizar los vínculos de causalidad entre la implementación del PII o proyecto y dejar ese análisis registrado en las matrices del plan.
3. Indicar los actores que participaron de las instancias de consulta para la elaboración del PII, teniendo especial resguardo en la participación de SINAPROC y la Dirección de Cambio Climático de MiAmbiente (o quienes se designen desde este ámbito), antes del documento final, para que sean parte de las propuestas, análisis y revisión.

Más allá de que se sugiere incluir medidas específicas de adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo de desastres en el PEP alineadas a las estrategias en las diversas escalas con el fin de reforzar esas medidas, importa analizar cada uno de los programas y planes desde un enfoque de GRD y ACC.

Para ello, se prestará especial cuidado en las matrices, en incluir algunas columnas que permitan analizar en cada línea de acción, como contribuye la propuesta a la GRD y ACC.

En ellas se observarán al menos las siguientes preguntas:

1. ¿Esta propuesta es generadora de nuevos riesgos?
2. A partir de la implementación de este proyecto o programa ¿es posible que se incrementen o consoliden riesgos existentes?
3. ¿Con esta iniciativa se podrá actuar desde la gestión prospectiva, correctiva y/o compensatoria del riesgo de desastres? ¿Cómo? Fundamentar.
4. ¿Se ha analizado cómo puede incidir el cambio climático en esta línea de acción, programa, proyecto o iniciativa?
5. ¿Se han tomado los resguardos en el análisis de riesgos del plan, para que el cambio climático y los desastres no afecten la correcta implementación de la iniciativa?

Esto atañe a todas las iniciativas en todas las dimensiones.

Por otro lado, ya se mencionó cómo el enfoque de género interseccional se integra en las distintas etapas de la elaboración del PEP, como en el diagnóstico. También las soluciones a los problemas deben reflejar esa perspectiva mostrando los efectos diferenciados en los géneros. Por ejemplo, una iniciativa de inversión vinculada a un proyecto de agua potable rural puede tener diversos beneficios indirectos para las mujeres, desde su salud biológica, sus roles domésticos o productivos.

14. Adoptar el mecanismo de seguimiento y evaluación

¿CUÁL ES EL OBJETIVO DE ESTE PASO?

El objetivo de este paso es definir un mecanismo de seguimiento y monitoreo del plan que tenga en su foco la GRD y ACC integradas al PEP, y tenga en cuenta los actores necesarios para garantizar que ese seguimiento, permita realizar un análisis de la implementación desde esos enfoques.

Dado que el PEP GRD ACC es un componente del PEP y a la vez tiene su propia dinámica de elaboración, la gestión del plan, así como el seguimiento y evaluación pueden realizarse por una entidad específica, vinculada al monitoreo general. Esta entidad puede ser una unidad específica o un ámbito de coordinación en el que participen instancias de SINAPROC y MiAmbiente por sus aportes concretos GRD y ACC, desde las perspectivas planteadas en este documento.

¿POR QUÉ ES NECESARIO ESTE PASO?

Este paso es muy importante porque se establece la forma en la que se podrán controlar los avances, detectar problemas ya sea por cambios de escenarios u otras causas, observar enlentecimientos en la implementación y generar las acciones necesarias para corregir esos problemas de modo que los rezagos de una actividad no impacten en el conjunto de la implementación del plan y por lo tanto no impidan el cumplimiento de los objetivos en los plazos esperados.

Por otra parte, es la continuidad del proceso de participación y validación durante la implementación del plan. Permite el control social de la implementación y es un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas de la gestión.

¿QUÉ RESULTADOS SE PUEDEN OBTENER?

→ Mecanismo de seguimiento y evaluación definido, e integrado al PEP.

¿QUÉ HAY QUE HACER PARA AVANZAR EN ESTE PASO?

1. Evaluar distintas formas de establecer este mecanismo.
2. Analizar las capacidades para sostener durante todo el período del PEP cada una de las propuestas.
3. Elegir el que se adecue a las capacidades y aspiraciones.

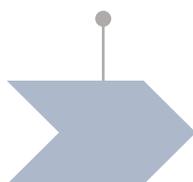
En el caso de las poblaciones indígenas es preciso definir un mecanismo de seguimiento y evaluación que les permita participar activamente en el seguimiento de las acciones de gestión del riesgo y adaptación, y en la evaluación de su impacto en sus territorios y formas de vida.

Es importante tener en cuenta que este proceso debe ser adaptado a las características y necesidades específicas de cada comunidad indígena, respetando su cultura, tradiciones y formas de organización social. Además, se debe garantizar la coordinación y colaboración con las autoridades indígenas y otras entidades

responsables de la gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático a nivel nacional y local.

D. Etapa 4. Acciones finales

4. ACCIONES FINALES



| | | | |
|---|------------------|----|--|
| D | ACCIONES FINALES | 15 | Ajustar e institucionalizar el plan, comunicar y difundir poniendo en conocimiento a todos los actores |
|---|------------------|----|--|

15. Ajustar e institucionalizar el plan, comunicar y difundir poniendo en conocimiento a todos los actores

¿CUÁL ES EL OBJETIVO DE ESTE ÚLTIMO PASO?

El objetivo de señalar las etapas finales, **Ajustar e institucionalizar el plan; comunicar y difundir poniendo en conocimiento a todos los actores** (que se realizarán conforme a lo establecido en la Guía PEP-MEF) es tomar recaudos para que en estos procesos también estén involucrados los actores que corresponden al SINAPROC, los relacionados con el cambio climático y con las distintas perspectivas involucradas, descritas en esta guía, para revisar y validar la información, así como ser portavoces y líderes de implementación a escala provincial.

¿POR QUÉ ES NECESARIO ESTE PASO?

Estos pasos son esenciales para asegurar la implementación del PEP como instrumento de referencia y orientación de las acciones en el territorio provincial, asegurando su armonía con distintos procesos sectoriales de alcance territorial, como los planes de ordenamiento territorial, los planes de gestión de riesgo de desastres, los planes de adaptación al cambio climático, trascendiendo los cambios en las administraciones, logrando se políticas institucionales provinciales de largo plazo.

¿QUÉ RESULTADOS SE PUEDEN OBTENER?

- PEP institucionalizado, y con criterios de GRD y ACC integrados.
- Todos los actores informados, habiendo tenido los espacios y oportunidades de participar en la elaboración del plan.

¿QUÉ HAY QUE HACER PARA AVANZAR EN ESTE PASO?

1. Recorrer los pasos establecidos en la Guía PEP-MEF.
2. Revisar que los actores vinculados a la GRD y ACC hayan sido parte de estos pasos, participado de los ajustes y revisión final, así como de los pasos posteriores, en particular SINAPROC y MiAmbiente.
3. Presentar el PEP GDR ACC en conjunto con el PEP, ya que se trata de dos componentes de un mismo documento, al Pleno del Consejo Provincial por conducto del Gobernador o la Gobernadora de la provincia²⁷.
4. Luego de la aprobación y presentación pública, continuar con los pasos establecidos en la Guía PEP-MEF, reforzando todos los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

²⁷ NOTA: Referente a las Comarcas Indígenas, el Plan se debe ser sometido a la aprobación del Consejo Comarcal.

REFERENCIAS

- BID – CONADE Panamá (2023). Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Chiriquí. (No publicado).
- Blaikie, P., I. Davis, T. Cannon. B. Wisner (1993). *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Routledge.
- Blaikie, P., T. Cannon, I. Davis y B. Wisner (1996). *Vulnerabilidad: El entorno social, político y económico de los desastres*. La Red. <https://www.desenredando.org/public/libros/1996/vesped/>
- CEPAL (2020). Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en <https://observatoriop10.cepal.org/es>
- CEPREDENAC (2014). *Plan Regional de Reducción de Riesgo de Desastres PRRD (2014 – 2019)* http://www.cac.int/sites/default/files/CEPREDENAC._Plan_Regional_de_Reducci%C3%B3n_del_Riesgo_de_Desastres_2014-2019._2014..pdf
- CEPREDENAC-SICA (2017). *Política centroamericana de gestión integral de riesgo de desastres (PCGIR)*. <https://ceccsica.info/sites/default/files/docs/Politica%20Centroamericana%20de%20Gestion%20Integral%20de%20Riesgo.pdf>.
- DDT – MEF Panamá (2023). Diagnóstico provincial para el Plan Maestro del Distrito Los Santos, Península de Azuero. (No publicado).
- DDT – MEF Panamá (2022). Inventario de las Incidencias de los Desastres en la República de Panamá. <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2023/06/Inventario-de-los-Desastres-2023.pdf>
- DDT – MEF Panamá (2024). Diagnósticos de la provincia de Chiriquí y la Comarca Guna Yala. (No publicado).
- EIRD (2009). Terminología sobre gestión de riesgos y desastre. Consultado el 12 de enero de 2021 desde https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf
- García Acosta, V. (2005). "El riesgo como construcción social y la construcción social del riesgo". *Desacatos*, No. 19, sept-diciembre. Mexico.
- Hallegatte, Stephane, Adrien Vogt-Schilb, Mook Bangalore, and Julie Rozenberg. 2017. *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*. Climate Change and Development Series. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1003-9. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO
- IPCC (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösckke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 3056 pp., doi:10.1017/9781009325844.
- IPCC (2022a). *Summary for Policymakers* [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösckke, V. Möller, A. Okem (eds.)]. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösckke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 3-33, doi:10.1017/9781009325844.001.
- IPCC (2023). https://report.ipcc.ch/ar6syr/pdf/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf
- Lavell, A. y A. Maskrey (2014) The future of disaster risk management. *Environmental Hazards*. Routledge Press.
- Lavell, A. y A. Maskrey (2019): *Transforming a world on fire: from exotic to quotidian approaches to risk management*. FLACSO. Costa Rica.
- Lejtregger, R. (2023). *RAR2021 Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe. Avances, obstáculos, oportunidades y desafíos en la reducción del riesgo de desastres y en el progreso de las metas de Sendai, en las Américas y el Caribe*
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres-Oficina Regional para las Américas y el Caribe.
- Maskrey, A. (1993) (Comp.). *Los desastres no son naturales*. LA RED. Tercer Mundo Editores. Colombia.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de la República de Panamá. Plan Estratégico de Gobierno 2020-2024.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de la República de Panamá. Dirección de Programación de Inversiones Departamento de Desarrollo Regional (s/f). *Guía Metodológica para la Formulación de Planes Estratégicos Provinciales*.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de la República de Panamá (2024). *Marco normativo nacional e institucional*.

- Ministerio de Gobierno de la República de Panamá. Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres. *Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres 2022 - 2030, (PNGIRD)*.
- Naciones Unidas (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf
- Nansen Initiative, The (2013) Disasters and cross-border displacement in Central America: emerging needs new responses, background paper. https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/FINAL_Background_Paper_Central_America_EN.pdf
- Nansen Initiative, The (2013a) Climate Induced Migration and Displacement in Mesoamerica, Discussion Paper. https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/07/270715_FINAL_DISCUSSION_PAPER_MESOAMERICA_screen.pdf
- Nansen Initiative, The (2015) Agenda for the Protection of Cross-border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change Volume 1. <https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>
- Oliver Smith, A., I. Alcántara-Ayala, I. Burton y A. Lavell (2016). *Investigación forense de desastres: un marco conceptual y guía para la investigación*. IRDR-ICSU. UNAM. México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2018). Gender and disaster risk reduction in Europe and Central Asia Workshop Guide for Facilitators.
- PNUMA (2017). *Convenio de Minamata sobre el mercurio*. <http://mercuryconvention.org/Portals/11/documents/Booklets/COP1%20version/Minamata-Convention-booklet-sp-full.pdf>.
- UN-Asamblea General (2015). *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*. https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf.
- UN-Asamblea General (2016). *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*. Asamblea General de las Naciones Unidas. A/71/644. 1 de diciembre de 2016. https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreports spanish.pdf.
- UN-Asamblea General (2018). *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>.
- UN-Habitat (2016). *New urban agenda*. United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development. Hábitat III, Quito, Ecuador.
- UNDRR (2019). *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. Geneva, Switzerland. Disponible en <https://gar.undrr.org/report-2019>.
- UNDRR, CRED (2018). *Pérdidas económicas, pobreza y desastres 1998-2017*. Naciones Unidas. Disponible en <https://eird.org/americas/docs/perdidas-economicas-pobreza-y-desastres.pdf>.
- UNFCCC (2017). Opportunities and options for integrating climate change adaptation with the Sustainable Development Goals and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 https://unfccc.int/sites/default/files/resource/techpaper_adaptation.pdf
- UNISDR (2005). *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, Hyogo, Japón. Consultado el 12 de enero de 2021 en <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>
- UNISDR (2015). *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030*. Conferencia Mundial sobre Reducción de Riesgo de Desastres, Sendai, Japón. Disponible en https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf.
- UNISDR, CEPREDENAC (2014). *Informe Regional del Estado de la Vulnerabilidad y Riesgos de Desastres en Centroamérica*.
- United Nations (2015). *Paris Agreement*. https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf.
- United Nations (2015a). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>
- Viveros Vigoya, M. (2016). *La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación*, página 5, 2016, en Debate Feminista 52 1-17, revista del Programa Universitario de Estudios de Género de la UNAM. http://www.iunma.edu.ar/doc/MB/lic_historia_mat_bibliografico/Historia%20Latinoamericana%20General/LAMGen%20Biblio/viveros%20vigoya%20-

[%20la%20interseccionalidad.%20una%20aproximaci%C3%B3n%20situada%20a%20la%20dominaci%C3%B3n%20\(completo\).pdf](#)

Wilches-Chaux, G. (1993). "La vulnerabilidad global", en Maskrey, A. (ed). *Los Desastres no son Naturales*. LA RED.

Páginas web de referencia del Gobierno de Panamá

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). <https://www.mef.gob.pa/>

Ministerio de Ambiente (MiAmbiente). <https://www.miambiente.gob.pa/>

Ministerio de Gobierno. Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC). <https://www.sinaproc.gob.pa/>

ANEXOS

1. Glosario y terminología

Definiciones mencionadas en esta guía vinculadas a la GRD y RRD, presentes en la PNGIRD 2022-2030, con las fuentes que se indican en ese documento.

Amenaza

Proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, interrupciones sociales y económicas o daños ambientales.

Amenaza socionatural

Es una amenaza producto de la combinación de procesos y fenómenos considerados naturales y aquellas inducidas de forma total o predominante por las actividades y las decisiones humanas. Fuente: OIEWG.

Amenazas múltiples

Se refiere a las múltiples amenazas que afronta una sociedad o comunidad, en los contextos particulares en los que pueden producirse sucesos peligrosos simultáneamente, en cascada o de forma acumulativa a lo largo del tiempo, y teniendo en cuenta los posibles efectos relacionados entre sí. Fuente: OIEWG.

Capacidad de afrontamiento

Es la capacidad de las personas, las organizaciones y los sistemas para gestionar condiciones adversas, riesgos o desastres, utilizando los conocimientos y los recursos disponibles. Requiere una labor de concienciación, recursos y buena gestión permanentes, tanto en circunstancias normales como durante los desastres o condiciones adversas. La capacidad de afrontamiento contribuye a la reducción de los riesgos de desastres. Fuente: OIEWG.

Desastre

Disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interactúan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales. Fuente: OIEWG.

Escenario de riesgo de desastre

Fragmentos o campos delimitados de las condiciones de riesgo del territorio presentes o futuras, que facilitan tanto la comprensión y priorización de los problemas como la formulación y ejecución de las acciones de intervención requeridas. Un escenario de riesgo se representa por medio de la caracterización y/o análisis de los factores de riesgo, sus causas, la relación entre las causas, los actores causales, el tipo y nivel de daños que se pueden presentar, la identificación de los principales factores que requieren intervención, así como las medidas posibles a aplicar y los actores públicos y privados que deben intervenir en la planeación, ejecución y control de las líneas de acción. Fuente: CAPRADE/CAN.

Evaluación del Riesgo de Desastre

Enfoque cualitativo o cuantitativo para determinar la naturaleza y el alcance del riesgo de desastres mediante el análisis de las posibles amenazas y la evaluación de las condiciones existentes de exposición y vulnerabilidad que conjuntamente podrían causar daños a las personas, los bienes, los servicios, los medios de vida y el medio ambiente del cual dependen. Las evaluaciones del riesgo de desastres incluyen: la identificación de las amenazas; un examen de las características técnicas de los peligros, como su ubicación, intensidad, frecuencia y probabilidad; el análisis del grado de exposición y vulnerabilidad, incluidas las dimensiones físicas, sociales, de salud, ambientales y económicas, y la evaluación de la eficacia de las capacidades de afrontamiento tanto existentes como alternativas con respecto a los escenarios de riesgo probables. Fuente: OIEWG.

Exposición

Situación en que se encuentran las personas, las infraestructuras, las viviendas, las capacidades de producción y otros activos humanos tangibles situados en zonas expuestas a amenazas. Comentario: las medidas de la exposición pueden incluir el número de personas o los tipos de bienes que hay en una zona. Pueden combinarse con la vulnerabilidad y la capacidad específicas de los elementos expuestos a cualquier amenaza concreta para estimar los riesgos cuantitativos asociados a esa amenaza en la zona de que se trata. Fuente: OIEWG.

Factores subyacentes del riesgo de desastres

Procesos o condiciones, a menudo relacionados con el desarrollo, que influyen en el nivel de riesgo de desastres al incrementar los niveles de exposición y vulnerabilidad o reducir la capacidad. Fuente: OIEWG.

Gestión Prospectiva del Riesgo de Desastres

La gestión prospectiva implica mantener una mirada hacia los futuros impactos de nuestras acciones y se incluye en cada fase del ciclo de GRD bajo el enfoque de "reconstruir mejor", es decir el entendimiento de que cada paso dentro de estas fases es una oportunidad de reducir futuros riesgos. La gestión prospectiva incluye los componentes de identificación, evaluación, prevención y reducción del riesgo de desastres en las políticas sectoriales y la planificación estratégica institucional, así como en todas las fases de los proyectos de inversión pública y privada.

Gestión Correctiva del Riesgo de Desastres

Diseñada para abordar, mitigar o reducir riesgos preexistentes, invirtiendo en medidas correctivas, la gestión correctiva implica identificar y evaluar las condiciones de riesgo actual existentes en la población, los bienes de significación y el ambiente, así como identificar y presupuestar las intervenciones necesarias para la reducción del riesgo existente.

Gestión Compensatoria del Riesgo de Desastres

Involucra actividades que refuerzan la resiliencia social y económica de las personas y las sociedades ante el riesgo residual que no es posible reducir o corregir de manera efectiva. Incluye actividades de preparación, respuesta y recuperación, pero también una combinación de diferentes instrumentos de financiación, como los fondos nacionales para imprevistos, los créditos contingentes, los seguros y reaseguros, y las

redes de protección social. La gestión compensatoria implica identificar y establecer las acciones de preparación y aumento de la resiliencia frente a desastres, diseñar e implementar protocolos de acción y acciones de respuesta, planes de continuidad, así como el marco nacional de recuperación que oriente una intervención efectiva después del evento.

Es decir que la gestión correctiva y compensatoria operan sobre riesgos existentes o ya manifiestos (sobre procesos de construcción de riesgo del pasado que se manifiestan en el presente), pero la gestión prospectiva opera sobre los impulsores de riesgo (sobre procesos de construcción de riesgo del presente que van a manifestarse en el futuro).²⁸ La gestión compensatoria se enfoca en la construcción de resiliencia en forma posterior al impacto.²⁹

Gestión integral del riesgo de desastres (GIRD)

La GIRD debe entenderse como un proceso complejo sistemático conformado por una serie de decisiones, acciones y actividades, así como una coordinación transversal, entre los diferentes actores institucionales y sociales, para conocer y transformar las necesidades y debilidades expresadas en las diferentes vertientes de la vulnerabilidad y exposición, en respuestas puntuales y soluciones colectivas, cuyo objetivo principal sea la deconstrucción del riesgo. Ineludiblemente, la GIRD requiere una fundamentación dirigida hacia la reducción de vulnerabilidades como eje estratégico de diagnósticos, leyes, programas y cogestión de gobierno y sociedad, donde se privilegie la salvaguarda de la vida humana, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y su desarrollo integral, en un marco de respeto de los derechos humanos y, en consecuencia, con una perspectiva de género. Fuente: Alcántara-Alaya et al, 2019.

Gobernanza del riesgo de desastres

Sistema de instituciones, mecanismos, marcos normativos y jurídicos y otras disposiciones que tiene por objeto orientar, coordinar y supervisar la reducción de los riesgos de desastres y las esferas de política conexas. Fuente: OIEWG.

Infraestructuras vitales

Conjunto de estructuras físicas, instalaciones, redes y otros activos que proporcionan servicios indispensables para el funcionamiento social y económico de una comunidad o sociedades. Fuente: OIEWG.

Interseccionalidad

El enfoque interseccional reconoce que las personas tendrán diferentes identidades, necesidades, prioridades y capacidades que no son estáticas, y que cambiarán con el tiempo, afectando a su capacidad para prepararse, hacer frente y responder a las amenazas y a la variabilidad del clima. Es una manera de entender y responder a las formas en que diferentes factores, como el género, la edad, la discapacidad y el origen étnico, se entrecruzan para dar forma a las identidades individuales, mejorando así la conciencia de las necesidades, intereses, capacidades y experiencias de las personas, para ofrecer una solución diferenciado en cada etapa de las políticas y los programas de GIRD. Fuente: Prevention web.

²⁸ UNDRR, 2021. RAR-LAC.

²⁹ NOTA: Esta aclaración ha sido tomada de Lavell, A. de diversas fuentes, entrevistas e intercambios.

Reducción del riesgo de desastres

La reducción del riesgo de desastres está orientada a la prevención de nuevos riesgos de desastres y la reducción de los existentes y a la gestión del riesgo residual, todo lo cual contribuye a fortalecer la resiliencia y, por consiguiente, al logro del desarrollo sostenible. Fuente: OIEWG.

Riesgo de desastres

Posibilidad de que se produzcan muertes, lesiones o destrucción y daños en bienes en un sistema, una sociedad o una comunidad en un período de tiempo concreto, determinados de forma probabilística como una función de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad. Fuente: OIEWG.

Definiciones mencionadas en esta guía vinculadas a la ACC, presentes en Decreto Ejecutivo N°135 de 30 de abril de 2021, con las fuentes que se indican en ese documento.

Adaptación al cambio climático

Ajuste de los sistemas humanos o naturales frente a entornos nuevos o cambiantes como resultado del cambio climático.

Cambio climático

Importante variación estadística en el estado medio del clima o en su variabilidad, que persiste durante un período prolongado (normalmente decenios o incluso por más tiempo). El cambio climático se puede deber a procesos naturales internos o a cambios del forzamiento externo, o bien a cambios persistentes antropogénicos en la composición de la atmósfera o en el uso de las tierras.

Clima

Conjunto de condiciones atmosféricas que caracterizan a una región, o de manera más rigurosamente, es descrita como la estadística en términos de la media y la variabilidad de la superficie como la temperatura, la precipitación y el viento. El clima en un sentido más amplio es el estado del sistema climático.

Escenario climático

Es la representación plausible y en ocasiones simplificada del clima futuro, basada en un conjunto de relaciones climatológicas internamente coherente, y definido explícitamente para investigar las posibles consecuencias del cambio climático antropogénico, y que puede introducirse como datos entrantes en los modelos de impacto.

Gestión del riesgo climático

Es el conjunto de estrategias involucradas en la mitigación del riesgo climático, a través del trabajo de varios campos, incluida la adaptación al cambio climático, la gestión de desastres y el desarrollo sostenible.

Índice de vulnerabilidad al cambio climático

Medida de la caracterización de la vulnerabilidad de un sistema al cambio climático que se obtiene mediante la combinación, con o sin ponderación, de diversos indicadores que supuestamente representan la vulnerabilidad.

Perspectiva de género

Metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género.

Riesgo Climático

Evaluación de riesgo basada en un análisis formal de las consecuencias, probabilidades y respuestas a los impactos del cambio climático y a cómo las limitaciones sociales dan forma a las opciones de adaptación.

Vulnerabilidad

Grado en que un sistema es susceptible e incapaz de hacer frente a los efectos adversos del cambio climático, incluida la variabilidad y los extremos climáticos; así como una función del carácter, la magnitud y la tasa de cambio y variación climáticos a los que está expuesto un sistema, su sensibilidad y su capacidad de adaptación.

2. Catálogo estratégico y normativo

Se presenta a continuación un listado de normas y estrategias aplicables prioritarias desde la perspectiva de la realización de PEP con integración de criterios de GRD y ACC, en el que mencionan algunas de las normas que figuran en el MARCO NORMATIVO NACIONAL E INSTITUCIONAL 2024 elaborado por el MEF, así como estrategias y compromisos a escala regional e internacional, con foco en la escala subnacional.

Asimismo, se listan artículos comentados, referidos a las normas y estrategias que figuran en el listado.

NORMATIVA NACIONAL APLICABLE

| MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO | |
|--|---|
| CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA | <p>Artículo 282: El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares; pero el Estado las orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará, según las necesidades sociales y dentro de las normas del presente Título, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país. El Estado planificará el desarrollo económico y social, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la Ley.</p> <p>Artículo 287: El Estado podrá crear en las áreas o regiones cuyo grado de desarrollo social y económico lo requiera instituciones autónomas o semiautónomas, nacionales, regionales o municipales, que promuevan el desarrollo integral del sector o región y que podrán coordinar los programas estatales y municipales en cooperación con los Concejos Municipales o Intermunicipales. La Ley reglamentará la organización, jurisdicción, financiamiento y fiscalización de dichas entidades de desarrollo</p> |
| LEY N°37 DE 29 DE JUNIO DE 2009 | Descentraliza la Administración Pública |
| LEY N°97 DE 21 DE DICIEMBRE DE 1998 | Aprueba la creación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). |
| LEY N°61 DE 23 DE OCTUBRE DE 2009 | Reorganiza el Ministerio de Vivienda y establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial. |
| DECRETO EJECUTIVO N°89 DE 26 DE FEBRERO DE 2021 | <p>Crea la nueva Dirección de Desarrollo Territorial como parte de la estructura organizativa del Ministerio de Economía y Finanzas (Gaceta Oficial N°. 29228-B de 26 de febrero de 2021).</p> <p>NOTA: En la actualidad la Dirección de Desarrollo Territorial (DDT) ha sido creada dentro de la estructura organizativa del MEF con el objetivo de conducir el proceso de planificación del desarrollo regional y la ejecución de los programas de desarrollo municipal y comunitario, con base en los lineamientos del Plan Estratégico de Estado y en las necesidades y potencialidades de las provincias y comarcas para propiciar el mejoramiento de la calidad de vida de la población.³⁰</p> |
| LEY N°20 DE 25 DE FEBRERO DE 2008 | Aprueba el Mecanismo de Verificación y Seguimiento de los Acuerdos y las Metas de la Concertación Nacional para el Desarrollo. Se crea el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND) como instancia de diálogo y concertación entre todos los sectores de la sociedad panameña, con miras a resolver problemas nacionales relevantes o a revisar y trazar nuevas metas para el país. |
| LEY N°34 DE 5 DE JUNIO DE 2008 | Ley de Responsabilidad Social Fiscal, que en su artículo 16 establece el compromiso al inicio de cada gestión, de contar con una estrategia económica y social, la programación financiera a cinco años y un plan indicativo de inversiones públicas a cinco años, armonizado con las prioridades del país. |
| MARCO NORMATIVO PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES | |
| CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA | <p>Artículo 17: Define el deber de las autoridades de proteger la vida, honra y bienes de nacionales, y de extranjeros que estén bajo su jurisdicción.</p> <p>Artículo 109: Establece como función esencial del Estado, velar por la salud de la población de la República.</p> |
| LEY NO.7 DE 11 DE FEBRERO DE 2005 | Reorganiza el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) como la institución encargada de ejecutar medidas, disposiciones y órdenes tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos de los desastres de |

³⁰ Guía Metodológica para la Formulación de Planes Estratégicos Distritales – 2022.

| | |
|--|--|
| | <p>origen natural o antropogénico sobre la vida y bienes del conglomerado social.</p> <p>La reglamentación de la ley, especifica que al SINAPROC le corresponde la ejecución de las políticas y planes de prevención, mitigación, preparación, intervención y recuperación ante desastres.³¹</p> <p>El SINAPROC está adscrito al Ministerio de Gobierno.</p> |
| DECRETO EJECUTIVO NO. 479 DE 22 DE NOVIEMBRE DE 2011 | <p>Para efectos de cumplir con responsabilidad de gestión financiera del riesgo de desastres que establece la PNGIRD, este decreto ejecutivo adiciona funciones a la DICRE.</p> <p>La PNGIRD le asigna esta responsabilidad al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado (DICRE).</p> |
| MARCO ESTRATÉGICO DE GESTIÓN FINANCIERA DE RIESGOS DE DESASTRES (2014) | <p>Incluye como Ejes estratégicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> (I) Identificación, dimensionamiento y entendimiento del riesgo fiscal debido a la ocurrencia de desastres; (II) Incorporación del análisis del riesgo de desastres en los procesos de planificación de la inversión pública; (III) Formulación de los componentes para el desarrollo e implementación de herramientas de retención y transferencia del riesgo; (IV) Desarrollo del mercado doméstico de seguros; (V) Fortalecimiento de la DICRE en relación a su rol para diseñar e implementar estrategias de protección financiera. |
| CREACIÓN DEL INSTITUTO DE METEOROLOGÍA E HIDROLOGÍA DE PANAMÁ (IMHPA) (2021) | <p>Aprueba la creación del Instituto de Meteorología e Hidrología de Panamá (IMHPA) como organismo responsable de generar información técnico-científica relacionada con las amenazas hidrometeorológicas en el país.³²</p> |
| POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO DE DESASTRES – PNGIRD (2010) | <p>Se aprueba la Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres - PNGIRD, la cual define los principios y la visión de gestión integral del riesgo para el país.</p> |
| PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES 2011-2015 | <p>Orienta la implementación de la PNGIRD durante ese periodo, en conjunto con el Plan Nacional de Respuesta a Emergencias y el Marco Nacional de Recuperación Pos-desastre.</p> |
| POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO DE DESASTRES 2022 – 2030 | <p>En el año 2022 se actualiza la PNGIRD, instrumento que orienta la política institucional y programática para la Gestión Integral de Riesgo de Desastres - GIRD en Panamá.</p> <p>Tiene alcance territorial en los niveles comunal, comarcal, municipal, provincial y nacional. De la misma manera, y dada su naturaleza integral, tiene un alcance multisectorial alineamiento con la Agenda 2030, el Marco de Sendai y la PCGIR.</p> |
| PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL DE GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE DESASTRES 2022-2030 | <p>Permite contar con un marco orientador considerando las condiciones particulares de Panamá.</p> <p>EL PENGIRD Facilita la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.³³</p> |
| MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO | |
| RESOLUCIÓN N° MEF-RES-2023-346 DE 3 DE FEBRERO DE 2023 | <p>Creación del Comité Técnico de Cambio Climático.</p> <p>Este comité tiene las siguientes líneas de acción: Fortalecimiento de capacidades en financiamiento climático; Regulación del financiamiento climático; Catalizar la acción climática del acuerdo de París.</p> |
| ESTRATEGIA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO 2050 (2019) | <p>Propone una hoja de ruta para conducir al país hacia una economía baja en carbono con acciones de mitigación y adaptación, contribuyendo así al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, al igual que un marco de transparencia 2030-2050. La Estrategia establece metas climáticas</p> |

³¹ Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres de Panamá 2022-2030.

³² Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres de Panamá 2022-2030.

³³ Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres de Panamá 2022-2030.

| | |
|---|---|
| | al 2030 y un marco de transparencia 2030-2050, por el cual se propone informar a la población panameña sobre las emisiones y absorciones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) que se presentan en el país, facilitando el entendimiento del cambio climático y sus efectos en base a información científica. |
| PLAN NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO PARA EL SECTOR AGROPECUARIO (PNCCSA) 2018-2030 | Define cinco ejes estratégicos para lograr un sector agropecuario resiliente, participativo, competitivo, con una economía baja en carbono, mediante la adopción e implementación de acciones que estimulen la producción y consumo responsable, sostenible con competitividad, en un ambiente incluyente y equitativo que contribuya a la Seguridad Alimentaria y Nutricional. |
| DECRETO EJECUTIVO Nº135 DE 30 DE ABRIL DE 2021 (DECRETO DE ADAPTACIÓN) | <p>Artículo 1 reglamenta el Capítulo I del Título V del Texto Único de la Ley 41 de I de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, sobre la Adaptación al Cambio Climático Global, y dicta otras disposiciones.</p> <p>Artículo 2 Crea el Sistema Nacional de Datos de Adaptación al Cambio Climático para la Gestión, Evaluación y Monitoreo del Riesgo Climático y la Vulnerabilidad al Cambio Climático en la República de Panamá; establece el Sistema Nacional de Monitoreo, Evaluación y Reporte de la Adaptación; disponer a activación del Fondo de Adaptación al Cambio Climático (FONACC) y crea el Programa Nacional Construye tu Resiliencia.</p> |
| PLANES RELACIONADOS | |
| PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD HÍDRICA (PNSH) 2015 - 2050: AGUA PARA TODOS (2016) | Se establece como instrumento de articulación y coordinación interinstitucional de los sectores involucrados con el uso del agua, mediante la planificación de acciones a nivel nacional, que permitan garantizar el suministro del agua para abastecimiento humano y satisfacer la demanda del sector productivo, así como la reducción de los riesgos asociados con eventos climatológicos extremos, tales como sequías e inundaciones. |
| PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL CON VISIÓN DE ESTADO "PANAMÁ 2030" (PEN 2030) | <p>Actualiza los Acuerdos de la Concertación para el Desarrollo de 2007, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.</p> <p>El PEN 2030 propone intervenciones integrales a partir de cinco ejes estratégicos: Buena vida para todos; Crecer más y mejor; Sostenibilidad ambiental; Democracia, institucionalidad y gobernanza; Alianzas estratégicas para el desarrollo.</p> |
| ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL DE PANAMÁ 2050 (2023) | Es un documento de justicia social, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, acompañado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, que orienta la acciones públicas y privadas a enfrentar las agudas desigualdades regionales del país. |



REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Resolución Ministerial N° MEF-RES-2024-776

Panamá, 5 de abril de 2024

Por la cual se aprueba incorporar la sección de Gestión de Riesgo de Desastres (GRD) y Adaptación al Cambio Climático (ACC) a las Guías Metodológicas para la elaboración de los Planes de Desarrollo Provinciales, Comarcales y Distritales de la Dirección de Desarrollo Territorial.

EL MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS,
en uso de sus facultades legales.

CONSIDERANDO:

Que mediante Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, se crea el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el cual tendrá a su cargo todo lo relacionado con la formulación de iniciativas en materia de política económica: la programación de las inversiones públicas y la estrategia social; el diseño y la ejecución de las directrices generales y las tareas específicas del Gobierno sobre Hacienda y Tesorería Nacional;

Que el Decreto Ejecutivo No. 1101 de 30 de diciembre de 2010, por el cual se aprobó la Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PNGIRD), señala que el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado (DICRE), es responsable de la adopción de inversiones de protección financiera impulsando la creación de productos y mecanismos de protección.

Que a través de la Ley 2 de 10 de marzo de 2014 modifica el Artículo 1 y 2, literal A, entre otros, de la Ley 97 de 1998, que crea el Ministerio de Economía y Finanzas, en la cual se agrega explícitamente el proceso de planificación a las funciones del Ministerio de Economía y Finanzas. En el Artículo 2, literal A, inciso 6 de la citada Ley, se establece que el MEF tiene entre sus funciones la de investigar y realizar estudios y diagnósticos orientados a la formulación de políticas de desarrollo integral, así como articular y coordinar la planificación nacional con la planificación de los distintos niveles de gobierno y entre estos,

Que mediante la Resolución de Gabinete No. 149 de 30 de diciembre de 2019, se aprueba el Plan Estratégico de Gobierno para los próximos cinco años de gestión, cuyo Pilar Estratégico No.2, hace referencia a la prevención y gestión de riesgos de desastres naturales. Entre las principales tareas se destacan, el impulso de un plan de prevención de desastres naturales en conjunto con los gobiernos locales y la revisión de la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres;

Que el Decreto Ejecutivo No. 89 de 26 de febrero de 2021, crea la Dirección de Desarrollo Territorial (DDT), dentro de la estructura organizativa del Ministerio de Economía y Finanzas, quien se encargará de conducir el proceso de planificación del desarrollo regional, provincial, comarca y distrital para lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, a través de los diagnósticos, estudios y políticas, orientados en el Plan Estratégico de Gobierno;

Que el Decreto Ejecutivo No. 251 de 24 de agosto de 2021, crea el Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres (GIRD), quien promoverá los lineamientos, las políticas nacionales, los planes estratégicos y programas, encaminados a reducir, de manera integral, los riesgos a desastres. El decreto en mención, señala que tanto la Dirección de Desarrollo Territorial (DDT) como la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado (DICRE) del Ministerio de Economía y Finanzas, entre otras entidades estatales forman parte del nivel ejecutor, las cuales ejecutarán las decisiones que se adopten sobre la materia,

Que este organismo asesor del Órgano Ejecutivo, actualizó la Política Nacional para la Reducción del Riesgo a Desastres, acorde a los lineamientos internacionales y a la realidad nacional basadas en los ejes de conocimiento y reducción del riesgo, y manejo de respuestas resilientes. La PNGIRD 2022-2030 establece entre uno de sus ejes estratégicos la "gestión territorial, gobernabilidad y gobernanza", con el objetivo de fortalecer las capacidades nacionales y locales para la inclusión de la GIRD en la planificación y la gobernanza territorial;



Gaceta Oficial Digital

Para verificar la autenticidad de una representación impresa del mismo, ingrese el código GO6627D98D755C9 en el sitio web www.gacetoficial.gob.pa/validar-gaceta

Resolución Ministerial N° MEF-RES-2024-778
Panamá, 5 de abril de 2024
pag. 2

Que en el marco del programa de préstamo para políticas de desarrollo de gestión del riesgo de desastres con opción de desembolso diferido ante catástrofes (conocido como "Cat DDO" por sus siglas en inglés), el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección de Desarrollo Territorial, se ha comprometido a fortalecer la capacidad de las provincias para formular planes de desarrollo territorial con criterios de GRD y ACC y monitorear la implementación de proyectos de inversión y para ello, se requiere la incorporación de la Gestión de Riesgo de Desastres (GRD) y Adaptación al Cambio Climático (ACC) a las guías metodológicas utilizadas de manera coordinada con las entidades especializadas en la prestación de socorros en casos de desastres;

Que con la incorporación del componente de Gestión de Riesgo de Desastres y la Adaptación al Cambio Climático a nivel escalar, se suman conceptos, principios y enfoques alineados a la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres 2022 – 2030; entre ellos, el enfoque de género interseccional para una planificación que continúe propiciando la reducción de las vulnerabilidades, hacia un territorio diverso, inclusivo, seguro e integrado,

RESUELVE:

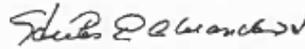
PRIMERO: Aprobar la incorporación de la sección de Gestión de Riesgo de Desastres (GRD) y Adaptación al Cambio Climático (ACC) a las Guías Metodológicas para la elaboración de los Planes de Desarrollo Provinciales, Comarcales y Distritales de la Dirección de Desarrollo Territorial.

SEGUNDO: Esta Resolución empezará a regir a partir de su publicación en la Gaceta Oficial.

FUNDAMENTO LEGAL: Ley 97 de 21 de diciembre de 1998 y sus modificaciones; Decreto Ejecutivo No.1101 de 30 de diciembre de 2010; Decreto Ejecutivo No. 89 de 26 de febrero de 2021; Decreto Ejecutivo No. 251 de 24 de agosto de 2021; Resolución de Gabinete No. 149 de 30 de diciembre de 2019.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en la Ciudad de Panamá, a los Cinco (5) días del mes de Abril del año dos mil veinticuatro (2024).


Héctor E. Alexander H.
Ministro


Órcila V. de Constable
Secretaria General

HEAH/QVdeC



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
SECRETARÍA GENERAL

ESTE DOCUMENTO ES FIEL COPIA DE
SU ORIGINAL

Panamá, 18 de Abril de 2024

EL SUBSECRETARIO



Gaceta Oficial Digital

Para verificar la autenticidad de una representación impresa del mismo, ingrese al código **G0627D98D755C9**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta



GACETA OFICIAL

REPÚBLICA DE PANAMÁ
— GOBIERNO NACIONAL —

DIGITAL

Año

Panamá, R. de Panamá martes 23 de abril de 2024

N° 30016

CONTENIDO

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Resolución N° MEF-RES-2024-776
(De viernes 05 de abril de 2024)

POR LA CUAL SE APRUEBA INCORPORAR LA SECCIÓN DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES (GRD) Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO (ACC) A LAS GUÍAS METODOLÓGICAS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO PROVINCIALES, COMARCALES Y DISTRITALES DE LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL.
