

**Propuesta metodológica  
para la gestión local  
de riesgos de desastre:**  
Una experiencia práctica



**SOLUCIONES PRÁCTICAS  
PARA LA POBREZA**

2002

**CHUQUISENCO, Orlando**  
**GAMARRA, Luis**

*Propuesta metodológica para la gestión local de riesgos de desastre;  
Una experiencia práctica/Orlando Chuquisengo; Luis Gamarra.-Lima:  
ITDG, 2001  
77 p., ilus*

DESASTRES / GESTIÓN DE LOS RIESGOS / PREPARACIÓN PARA  
CASOS DE DESASTRES / PREVENCIÓN DE DESASTRES

Descriptores OCDE

**ISBN** 9972 47 097 6

Hecho el depósito legal N° 01 3655

Razón social: Intermediate Technology Development Group, ITDG

Domicilio: Av. Jorge Chávez 275. Casilla postal: 18-0620. Lima 18, Perú.

Teléfonos: (511) 444-7055, 446-7324, 447-5127. Fax: (511) 446-6621

postmaster@itdg.org.pe      www.itdg.org.pe

© 2002, Intermediate Technology Development Group, ITDG

Autores: Orlando Chuquisengo y Luis Gamarra

Colaboradores: Dana Chirinos, Genaro Sánchez, Karol Paredes, Lizardo Pinedo

Producción: Pilar Coloma

Corrección de estilo: Diana Cornejo

Diagramación y procesamiento gráfico: Víctor Mendivil

Plano de Picota: Luis Pozo

Fotografías: Archivo ITDG, Programa de Desastres región San Martín, Perú

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Impreso en Perú

# Contenido

	Presentación	vi
	Introducción	vii
	Agradecimientos	x
<b>1</b>	<b>La gestión local de riesgos de desastre</b>	<b>1</b>
	Enfoque emergencista vs. enfoque de gestión del riesgo	1
	En síntesis, ¿qué viene a ser la gestión del riesgo?	5
	¿Por qué planificado?	5
	¿Por qué participativo y concertado?	5
	¿Por qué integral?	6
	¿Qué son los riesgos de desastre?	6
	¿Qué se requiere para poner en marcha este enfoque?	7
	Por último, ¿qué viene a ser el sistema interinstitucional?	8
<b>2</b>	<b>El proyecto</b>	<b>9</b>
	¿Quiénes participaron en el proceso?	9
	¿Cómo se desarrolló el proyecto?	11
<b>3</b>	<b>¿Cómo es Picota?</b>	<b>12</b>
<b>4</b>	<b>Metodología de intervención</b>	<b>16</b>
	De lo local con visión regional	16
	Participación total de los actores locales	18
	¿Cómo aseguramos la sostenibilidad?	20
	¿Cómo aseguramos la replicabilidad?	21
<b>5</b>	<b>Etapas del proyecto</b>	<b>22</b>
	Sensibilización y organización	23
	Análisis del escenario de riesgo	30
	Planificación	38
	Implementación, seguimiento y evaluación	45
<b>6</b>	<b>Algunas lecciones que deja el proceso</b>	<b>54</b>
	Anexos	58
	Bibliografía	76

## Presentación

La propuesta metodológica para la gestión local de riesgos de desastre que ITDG publica en esta oportunidad intenta abrir las posibilidades de réplica que ofrece esta experiencia realizada en Picota –ciudad ubicada en la margen izquierda del río Huallaga, en la región peruana de San Martín, Selva Alta– para otras localidades dentro o fuera de la región.

Este documento tiene la peculiaridad de ser el resultado de un trabajo realizado por especialistas nacionales en gestión de riesgos de desastre junto con actores locales.

La propuesta consta de seis secciones: *la primera* trata sobre gestión local de riesgos, definida como un proceso de planificación, concertación, participativo e integral de creación de las condiciones de reducción de los riesgos en una comunidad, una región o un país en la búsqueda de un desarrollo sostenible. *La segunda* detalla el trabajo central realizado entre los meses de abril y octubre del 2000. *En la tercera* se describe cómo es Picota, su geografía y sus problemas ambientales, etc. *La cuarta*, dedicada a la metodología de intervención, propone y relata como se desarrolló un proceso integral que involucró a la mayoría de los actores locales, desde el diagnóstico de riesgos de desastre, hasta la puesta en marcha de estrategias de reducción de las condiciones de riesgo, pasando por la elaboración del plan de acción comunal. *La quinta* parte muestra las etapas del proyecto que hizo posible, que comprenden la sensibilización y organización, el análisis del escenario del riesgo, la planificación de las estrategias de gestión de los mismos, su ejecución, evaluación y seguimiento. Es importante señalar que estas cuatro etapas son complementariamente necesarias. *La sexta* parte expone algunas lecciones que deja el proceso; la más resaltante es la comprobación en la misma comunidad de que el aprendizaje de la gestión del riesgo es un proceso de largo plazo, que no se da de un día para otro.

Finalmente, podemos afirmar que Picota quedó fortalecida. Muchos de sus ciudadanos, gracias a una adecuada gestión de los riesgos, prevenimos los problemas comunes para tomar medidas y evitar la ocurrencia de desastres antes recurrentes, ahorrándonos así tiempo, dinero y otros males. Sentimos que hemos empezado a resolver los problemas del futuro.

# Introducción

En los últimos años, aunque todavía de manera lenta, los enfoques para el tratamiento del tema de los desastres han venido mostrando importantes cambios. Se partió de una visión reactiva, que considera los desastres como eventos aislados, inevitables y que afectan el proceso normal de desarrollo de una comunidad. Ello se daba al mismo tiempo que una intervención externa, vertical, de carácter militarizado y que daba prioridad a la atención a las emergencias como único campo a intervenir. Ahora se está empezando a abrir paso un enfoque de intervención bastante más crítico y amplio, en el que el desastre no se considera como un hecho aislado sino como producto de un proceso de desarrollo inadecuado, un indicador claro de que las relaciones dentro de la sociedad y entre la sociedad y su ambiente no son sostenibles. Por lo tanto, una intervención eficiente y eficaz estaría orientada a transformar esos desequilibrios, y por ende, a reducir las condiciones de riesgos de desastre que lo provocan y orientarla hacia su desarrollo. Sin embargo, este enfoque presenta serios retos:

- Primero, involucrar la temática de los "desastres" -o mejor dicho de los riesgos de desastre- a los procesos de desarrollo y a los actores sociales que tienen que ver con él. Recordemos que los desastres, al ser considerados como generados por la fuerza extrema de la naturaleza en que poco se responsabilizaba al hombre y a la sociedad, originaron y justificaron una intervención marginal de las instituciones, así como los programas y proyectos de desarrollo, y la intervención quedó restringida a una responsabilidad exclusiva de los sistemas de emergencia.
- Segundo, la necesidad de dar prioridad al trabajo en los niveles locales; que es en donde los problemas de riesgos se muestran más claramente, y frente a los cuales la comunidad ha acumulado una serie de experiencias valiosas pero poco reconocidas. Allí se concentran capacidades muy importantes y las mayores oportunidades de transformación de los procesos de desarrollo.
- Tercero, fortalecer el liderazgo de los gobiernos locales y su capacidad de coordinación y organización del poder local, articulando los distintos ejes del desarrollo e integrando a las diversas instituciones y organizaciones de la comunidad.
- Cuarto, generar metodologías adecuadas para y "con" estos niveles, que faciliten procesos de reducción de las condiciones de riesgo y que puedan ser

asimiladas y asumidas por los actores locales y luego adecuadas y replicadas en otras localidades.

Por último, debe promoverse el análisis participativo de las condiciones de riesgo y sus causas, la generación de propuestas a partir de la conciliación de los conocimientos de la localidad y de los actores externos, la toma concertada de decisiones sobre las estrategias a poner en marcha y la distribución de las responsabilidades y compromisos de los actores de la localidad dentro de un plan de acción.

Con la intención de contribuir a este propósito, el Programa de Desastres de ITDG ha estado promoviendo procesos de fortalecimiento de sistemas interinstitucionales y organizacionales en y para la reducción de las condiciones de riesgos de desastre en la Región San Martín (selva alta del Perú) así como en otras regiones del país y de América Latina. La apuesta de ITDG es generar procesos permanentes e integrados que involucren a los actores del desarrollo en la formación y fortalecimiento de sistemas locales para la evaluación de los escenarios de riesgo, el análisis de sus capacidades locales y de las oportunidades existentes, el planteamiento de objetivos y propuestas de intervención y la puesta en marcha de medidas concretas de reducción de sus condiciones de riesgo.

Este documento recoge lo avanzado en el desarrollo de la metodología de intervención en los últimos cinco años, con su conjunto de éxitos y también de tropiezos, lo que sin duda nos puede brindar orientaciones interesantes y fallas. Pero de manera más precisa, la experiencia analizada en esta sistematización y propuesta es la desarrollada en la localidad de Picota, entre abril y octubre del 2000 por ITDG, con el apoyo financiero de la organización española Manos Unidas. En esta experiencia se puso en práctica y se validó una propuesta conceptual y metodológica que integra una serie de herramientas e instrumentos y dinámicas que facilitan el involucramiento de las instituciones y organizaciones de la localidad en el proceso de reducción de sus condiciones de riesgo y que viene construyéndose desde hace más años por nuestra institución. Se recoge así una experiencia, se analizan las dificultades y potencialidades que influyeron en su desarrollo y se intenta sacar algunas lecciones que puedan orientar la puesta en marcha de futuros procesos de gestión local de riesgos desde esta larga experiencia. El documento ha quedado dividido en seis partes, además de los anexos:

- ¿Qué es la gestión local de riesgos de desastre?: para enmarcar la propuesta conceptual y metodológica.
- Sobre el proyecto mismo, sus objetivos y las metas a alcanzar.
- ¿Cómo es Picota?: para ayudarnos a ubicar el ambiente físico, social y político en el que se desarrolló la propuesta.
- Sobre la metodología de intervención.
- Cómo se ejecutó: organización y sensibilización, diagnóstico de las condiciones de riesgo, planificación y puesta en marcha de medidas de reducción, las dificultades y potencialidades encontradas durante su ejecución en Picota.
- ¿Qué lecciones se pueden sacar del proceso?

Los anexos incluyen las herramientas e instrumentos utilizados.

Cabe señalar que este proceso se vio teñido fuertemente por la coyuntura política, social y económica del país derivada de la larga campaña electoral (dos elecciones presidenciales), y los problemas del inicio del tercer período de Alberto Fujimori (pruebas del fraude electoral, acciones de soborno y corrupción a congresistas, renuncia del presidente y convocatoria a nuevas elecciones). Sin embargo, la experiencia no dejó de tener mucho interés porque a pesar de ser un momento difícil para trabajar en el fortalecimiento de la organización local, tanto la población como las instituciones se involucraron en el proceso. Es más, la propuesta de gestión de riesgos de desastre sirvió para reanimar la integración y la coordinación entre los actores locales y retomar esfuerzos anteriores, que bajo esta coyuntura política habían quedado adormilados. Por otro lado, este tipo de situaciones se está haciendo cada vez más frecuente en nuestro país y en la región latinoamericana, por lo que ya forman parte de las limitaciones y condiciones con las que se tiene que trabajar.

Por último, antes de empezar a revisar el documento les advertimos que no pretende ser una guía metodológica sino principalmente una recopilación ordenada de la metodología empleada en un proceso de gestión de los riesgos de desastre en el ámbito local, que supone reflexión y trabajo en el lector y que esperamos pueda servir de orientación a futuros procesos con objetivos similares o en zonas con condiciones análogas o incluso distintas.

## Agradecimientos

Este documento recoge parcialmente el largo y creativo trabajo de mucha gente que directa o indirectamente ha intervenido en el desarrollo de esta experiencia, desde gente de Picota hasta gente de la Región San Martín, de San Martín y el Perú, del Perú y de América Latina.

Para empezar, queremos agradecer en especial a toda la gente de la localidad de Picota, lugar que desde hace varios años se ha convertido en nuestro hogar de trabajo y en el que nos reciben con los brazos abiertos. En conjunto, todos hemos construido, destruido y reconstruido, validado y evaluado nuestras propuestas metodológicas. Y a través de sus experiencias y vivencias, en un buen balance, ellos nos han enseñado mucho más de lo que nosotros hemos podido enseñarles o darles.

Nos atrevemos a mencionar algunos nombres de personas e instituciones que han hecho posible el desarrollo de las actividades de este proceso, disculpándonos con aquellos que involuntariamente dejaremos de mencionar. Empezaremos por Neiro Delgado Pizarro (don Neiro), alcalde provincial y principal motor de todas estas iniciativas; María Cárdenas Bartra (doña Mari), mujer incansable que asumió la difícil tarea de coordinar el comité de gestión de riesgos; a la *Asociación Medioambiental Chullachaqui*, que con su juventud y entusiasmo ha inyectado mucha energía al proceso —y, principalmente, la fe en que esta experiencia que va a seguir adelante—; a los profesores Gerrín Tananta, Lina Fonseca, Gustavo Navarro, Lourdes Llatance, Jacqueline Arévalo y Soila Armas, que convertidos en líderes de la comunidad más allá de las paredes de su centro educativo, han dado un apoyo vital al proceso; a los presidentes de cada uno de los sectores de la localidad, que han servido de canal de comunicación para involucrar a la comunidad en su conjunto; a las mujeres de los clubes de madres, que indismayablemente han participado en las reuniones y actividades; a la Subprefectura; al sector Educación; al sector Salud y al Instituto Superior Pedagógico Estatal de Picota, que siguen aportando ideas, ganas y toda su capacidad operativa para la reducción de las condiciones de riesgo. A Linda Zilbert por habernos transferido los contenidos y el enfoque de la gestión de riesgos de desastre y a Genaro Sánchez, comunicador social que con sus ideas y contribuciones como técnico operativo en el proyecto facilitó el acopio de información para esta sistematización. A todos ellos les decimos: realmente ha sido un gusto trabajar con ustedes, y esperamos seguir haciéndolo.



Todo indica que en las últimas décadas los desastres han crecido considerablemente en su frecuencia, impacto y variedad<sup>1</sup>. Cada vez es más común escuchar o ver por los medios de comunicación sobre la ocurrencia de inundaciones, derrumbes, deslizamientos, aluviones o vientos huracanados, pero también cada vez más de derrames de petróleo, de incendios, de explosiones de fábricas, de epidemias, etc.

En el plano local, y especialmente en nuestros países en desarrollo, este problema es aún mayor. Incluso la gran mayoría de ellos, al ser desastres pequeños, cotidianos y de poco impacto individual<sup>2</sup>, casi no se registran en las estadísticas, menos aún se difunden por los medios, y son débilmente atendidos. Sin embargo, son muestras claras de que algo está fallando en nuestro proceso de desarrollo (como el síntoma de alguna enfermedad que tiende a convertirse en epidemia); que las interrelaciones dentro de nuestra comunidad —y de la comunidad con su entorno— no están siendo eficientes; que nos vamos generando continuamente condiciones de riesgo (muchas veces de manera forzada por las condiciones económicas, políticas y sociales) y que esta ocurrencia de desastres va entorpeciendo nuestros ya difíciles procesos de desarrollo.

Por todo ello, y como revisábamos en la introducción del documento, la temática de desastres requiere de un cambio radical en su enfoque y esquema de trabajo. Ahora profundicemos un poco más en las razones.

## **Enfoque emergencista vs. enfoque de gestión del riesgo**

La intervención en el tema de los desastres tradicionalmente ha estado marcada por un enfoque emergencista y fiscalista que, considerando los desastres

1. Esto viene sosteniéndose documentadamente desde que Lloyd Timberlake escribió *Desastres naturales: ¿fuerza mayor u obra del hombre?* (1984). LA RED asume esa hipótesis (LA RED 1993: 1) y las conclusiones del inventario de Desastres de América Latina (DesInventar 6.0) tienden a comprobarlo.
2. DesInventar, software especializado para el inventario de desastres, registra eventos pequeños, medianos y grandes ocurridos en América Latina, pues todo indica que la suma de todos los pequeños desastres resulta, en términos del desarrollo de nuestros países, más dañina que los grandes.

como eventos puntuales, aislados, inevitables e inesperados generados por la acción extrema de la fuerza de la naturaleza y que afectan el proceso normal de desarrollo, centra su atención en la respuesta ante su ocurrencia. (Lavell 1993: 137; Lavell, 1996:1-29). Esta visión poco crítica de los factores de causa y de los procesos sociales que los generan ha derivado en una intervención con las siguientes características:

- Actuación limitada al manejo de las emergencias y, para que ésta sea más “rápida y eficiente”, a las acciones de preparativos, simulacros, inventarios de recursos logísticos, alerta temprana, etc.
- Fortalecimiento de las ciencias físicas e ingenieriles mediante investigaciones, para conocer mejor la ocurrencia y características de los fenómenos naturales y desarrollar estructuras capaces de resistirlos.
- Promoción de un sistema internacional de respuesta fuertemente ligado a la estructura o al carácter de intervención militar<sup>3</sup>. Este “sistema” se mantiene inactivo en la comunidad, y se activa únicamente en situaciones de emergencia.
- Atención centrada en los grandes desastres, de pérdidas económicas considerables y de impacto nacional, que podrían justificar el costo de un operativo semi-militarizado de esta naturaleza. Son los eventos que, además, atraen a los medios de comunicación y a la cooperación internacional, que inyecta grandes sumas de dinero, y pueden representar una rentabilidad política mayor<sup>4</sup>.
- Intervención caracterizada por una toma de decisiones centralizada, vertical y externa a las comunidades afectadas, que debilita aún más las capacidades locales y regionales de participación en el proceso de reconstrucción y de transformación de sus condiciones de riesgos de desastre.

3. Señaladas como las “más preparadas” para intervenir rápidamente en situaciones de emergencia, las estructuras militares de emergencia tomaron fuerza en Latinoamérica a raíz de los desastres ocurridos en la década del setenta y el ochenta y derivaron en la creación de instituciones fuertemente centralizadas que se ampliaban en casos de desastres a otras instituciones que pudiesen brindar apoyo profesional, logístico y de materiales. En el caso del Perú, el Sistema de Defensa Civil tiene sus orígenes en la estructura creada después del terremoto de Huaraz (1970), en el que fallecieron 70 000 personas. (Franco y Zilbert, 1996: 346-347)

4. Se deja de lado la intervención en desastres medianos y pequeños, que en conjunto, muchas veces generan daños considerablemente más grandes que los eventos grandes pero que principalmente tienen la facultad de que si los analizamos con más profundidad, ponen en evidencia la paulatina acumulación de condiciones de vulnerabilidad y la construcción progresiva de condiciones de riesgo y por tanto, la posible ocurrencia de un desastre mayor.

- Inversión en prevención, centrada en la protección de grandes infraestructuras de importancia regional o nacional que ameriten el costo de la inversión ante posibles daños, especialmente en términos macroeconómicos. A las comunidades rurales o a los sectores urbanos marginales sólo les ha quedado esperar los eventos o prepararse para actuar en el caso que ocurran. Para ellos, los modelos tradicionales de prevención son inaccesibles o se hacen menos prioritarios ante las necesidades cotidianas de supervivencia.
- Procesos de reconstrucción que tienen como objetivo “devolver a la comunidad a su estado normal anterior al desastre”, para que continúe con su proceso de desarrollo interrumpido. De este modo la zona afectada retorna a sus condiciones de riesgo o, incluso, se incrementan cuando las intervenciones son técnicamente discutibles, como ocurre en la mayoría de los casos.

En general, esta percepción del tema ha marcado la intervención pasiva y reactiva de los organismos internacionales<sup>5</sup>, las instituciones públicas y privadas e incluso de la sociedad civil. Se ha dificultado, así, un análisis crítico de las condiciones reales de causa en la ocurrencia de desastres que pasa por evaluar nuestros procesos y modelos de desarrollo, así como los desequilibrios ambientales, sociales y económicos que las van generando. Ello nos orientaría a plantear estrategias de transformación de las condiciones de riesgos de desastre, y en sentido más amplio, que incluya lo ambiental, económico y social, y no sólo de atención a las emergencias.

Por tanto, para el cambio de visión debemos empezar por reconocer que los fenómenos naturales no son la causa principal de la ocurrencia de desastres, sino que son los procesos sociales de acumulación de condiciones de vulnerabilidad<sup>6</sup> los que marcan la susceptibilidad —o no— de ser afectados por los fenómenos de la naturaleza. Analizando los factores de causa encontraremos que la ubicación inadecuada de las viviendas, el uso de técnicas inapropiadas de construcción o de aprovechamiento de los recursos, los procesos de

5. Aun dentro del enfoque tradicional, podemos observar en el siguiente dato de Naciones Unidas cómo se da prioridad a la emergencia: sólo el 4% de la inversión en el tema de desastres se orienta a mitigación y preparación.

6. El estudio de 1984 (Timberlake, 1984) señala que la cantidad de personas afectadas en el mundo por inundaciones, ciclones, terremotos y sequías había pasado de 27 millones en la década del sesenta a 48 millones en la década siguiente, sin que se hubieran registrado cambios geológicos o climáticos capaces de justificar ese incremento y en la década de los noventa los daños han sido tres veces mayores que los de los ochenta y nueve veces mayores que los de los sesenta.

deforestación y de contaminación ambiental, etcétera, son los que están definiendo nuestra vulnerabilidad y nuestra condición de riesgos de desastre.

Si profundizamos un poco más aún en el análisis, nos acercaremos a problemas más estructurales y profundos: sociales, económicos, políticos, culturales e institucionales, que están provocando la aparición de los factores más visibles: débil planificación y falta de propuestas integrales de ocupación y uso del territorio, mal manejo de las inversiones, toma centralizada de decisiones que no recoge las propuestas de base o, por otro lado, una educación inadecuada al medio, recursos económicos escasos, desatención en servicios básicos, etc.

Así, la situación se hace mucho más compleja, porque bajo este análisis los desastres son un problema de acumulación de condiciones de riesgo en la historia de la comunidad y se ven influenciados por el contexto de la región, del país y del contexto mundial. Entonces, ese proceso "normal" de desarrollo (al que nos pretende devolver muchas veces la reconstrucción bajo el enfoque emergentista), ha sido tal vez, al mismo tiempo que un proceso de crecimiento económico discutible, un proceso en el que se han ido generando las bases para la ocurrencia de esos desastres<sup>7</sup> (Allan Lavell, *Desastres y desarrollo* 1998). Rompiendo el mito, entonces, los desastres no son eventos inesperados, porque se sabe que estamos generando las condiciones para que ocurran; no son eventos inevitables, porque podemos intervenir en los procesos que los están generando; no son eventos naturales, porque son socialmente provocados, y no son eventos puntuales sino que corresponden a procesos de acumulación de condiciones de riesgos de desastre.

Si esto es así, entonces una intervención eficiente y eficaz en el tema de los desastres partiría por analizar integral y críticamente las causas que los están generando y se orientaría a transformar los procesos de acumulación de condiciones de riesgo y, seguramente, a modificar los modelos de desarrollo que

7. El presidente de Honduras, evaluando los daños ocurridos en diciembre de 1998, señaló a la comunidad internacional que, tras el paso de huracán Mitch, se habían perdido treinta años de desarrollo del país. Por otro lado un analista nicaragüense afirma que Centroamérica ha tenido un alto desarrollo político y económico en la última década, pero que social y ambientalmente no ha crecido al mismo ritmo (Douglas Carcache, *La Prensa de Nicaragua*, 27/7/99). Si el desarrollo lo relacionaban con crecimiento económico y de relaciones entre los actores para la toma de decisiones, ¿podemos decir que este desarrollo político y económico ha sido homogéneo para todos los sectores de la población?

se están imponiendo. Así, la reducción de condiciones de riesgo está íntimamente ligada a la búsqueda de una sostenibilidad del desarrollo a todo nivel y se convierte en una condición necesaria para alcanzarlo.

Todo este conjunto de reflexiones saltó a la luz en un nuevo enfoque: la *gestión del riesgo*. Éste pone como eje de reflexión, análisis e intervención los procesos que llevan a la generación de las condiciones de riesgo como muestras claras de que el modelo de desarrollo es social y ambientalmente (y por tanto también económicamente) insostenible, y que para asegurarlo es necesario cambiarlo.

Bajo este *enfoque*, cada una de las acciones en el tema de los desastres (prevención, mitigación, rehabilitación, reconstrucción o manejo de las emergencias) debe orientarse a reducir las condiciones de riesgo. Para ello es necesario dejar de ver los desastres como eventos ajenos a nosotros y ante los cuales reaccionamos, para ponerlos como termómetros de nuestro desarrollo y plantear estrategias en todos los niveles para transformar y ganar eficiencia y eficacia en la gestión de esas condiciones.

## **En síntesis, ¿qué viene a ser la gestión de riesgos de desastre?**

La gestión de riesgos de desastre es el proceso planificado, concertado, participativo e integral de reducción de las condiciones de riesgos de desastre de una comunidad, de una región o de un país, íntimamente ligado a la búsqueda de su desarrollo sostenible. Requiere principalmente de la integración de este *enfoque* en los programas y proyectos de desarrollo y de la intervención integral de cada uno de los actores involucrados en él.

### **¿Por qué planificado?**

Porque requiere del engranaje básico de las ideas, de los intereses y expectativas de los actores, del establecimiento de prioridades sobre las propuestas de intervención y, principalmente, del reconocimiento de las responsabilidades de cada actor que interviene. Por otro lado, se necesita ordenar el uso y ocupación del territorio, mejorar las relaciones con nuestro ambiente, cambiar actitudes, articular capacidades, y todo ello requiere de un proceso organizado y planificado.

## ¿Por qué participativo y concertado?

Porque al ser el problema parte del proceso de desarrollo local, tanto la generación de la condición de riesgo como la solución a su problemática requieren del involucramiento total de las instituciones y organizaciones comunales y regionales.

## ¿Por qué integral?

Porque, reconociendo que los desastres no son producto de fuerzas externas a nosotros sino que son generados por desequilibrios en nuestro desarrollo (sociales, económicos, culturales, políticos, ambientales), las propuestas de intervención deben ser igualmente integrales. Así, éstas no deben orientarse sólo a la capacitación, construcción de obras físicas u organización sino que deben articularse en propuestas complementarias que apunten a un objetivo común: el desarrollo integral y sostenible con todas sus condiciones implícitas.

## ¿Qué son los riesgos de desastre?

Es la acumulación de condiciones de amenaza y vulnerabilidad en el proceso de desarrollo de nuestras comunidades. Estas condiciones son generadas por los desequilibrios en las interrelaciones dentro de la sociedad y entre ésta y el ambiente que la rodea, y hacen que un grupo de la población se vea expuesto o se pueda ver afectado por un desastre. Por ejemplo: 1. La condición de riesgo de un conjunto de viviendas de ser afectadas por una creciente de un río; 2. La condición de riesgo de un sector de la población a verse atacado por un brote de cólera (o alguna otra epidemia) al vivir en bajas condiciones de salubridad; 3. La condición de riesgo de un barrio de ser víctima de la explosión de un grifo que no cumple los requisitos mínimos de seguridad.

Si desagregamos estos aspectos, *las amenazas* vendrían a ser los factores tanto naturales como siconaturales o humanos que pueden afectar a una comunidad. En nuestros ejemplos serían la creciente de río, la contaminación ambiental y el grifo inadecuadamente instalado de gasolina. Otros ejemplos podrían ser las actividades sísmicas o volcánicas, los derrumbes y destlizamientos o, incluso, las plantas industriales. Sin embargo, por sí solas estas condiciones no generan el riesgo: requieren de una población o un sistema que sea vulnerable a ellas.

Las condiciones de *vulnerabilidad* serían, entonces, los factores sociales, económicos, políticos, físicos y tecnológicos que han generado la situación de riesgo y que *debilitan la resistencia ante una amenaza, y la capacidad de recuperación* ante un evento de desastre. En nuestros ejemplos, la condición de vulnerabilidad estaría dada:

*Ejemplo 1*, por la ubicación inadecuada de las viviendas y los factores que llevaron a esa situación: poca disponibilidad de terrenos, escasos recursos de los pobladores, falta de un plan de ordenamiento urbano, desconocimiento del problema, débil política de vivienda, etc.

*Ejemplo 2*, por la baja calidad o inexistencia de los servicios básicos, generada por la integración de factores como la desatención de las instituciones públicas y municipales, la débil conciencia ambiental, los escasos recursos económicos de las familias, etc.

*Ejemplo 3*, por la cercanía de la estación de gasolina al bloque de viviendas u otros sistemas, por el débil sistema de control de los órganos competentes, por la falta de planificación en la inversión urbana, etc.

En la confluencia de estos factores se construye la condición de riesgo, y la desatención al problema genera la ocurrencia de desastres.

La gestión de riesgos de desastre intenta justamente reducir estas condiciones relativas a la amenaza y a la vulnerabilidad, haciendo más eficiente la relación entre la comunidad y su ambiente, entre los pobladores, entre las comunidades vecinas, entre las comunidades y los niveles regionales así como los nacionales e internacionales. Se trata de acercar a la comunidad al desarrollo sostenible a través del análisis de la problemática y la solución de estos y otros problemas asociados y de intentar alcanzar las expectativas marcadas en la visión de futuro de la comunidad.

## **¿Qué se requiere para poner en marcha este enfoque?**

Se requiere de un trabajo articulado y coordinado en los planos internacional, nacional, regional y local en los siguientes aspectos:

- Análisis real de los factores de causa del problema de los desastres y de las tendencias actuales en la construcción de las condiciones de riesgo "desde dos perspectivas: la de expertos o profesionales, pero también la de los

conocimientos locales y la percepción de los pobladores que viven en las comunidades bajo riesgo”.

- Análisis de las capacidades de los actores involucrados en cada nivel de intervención: instituciones públicas y privadas y organizaciones de base; experiencias desarrolladas, programas y proyectos en marcha (que incorporan ya o que debiesen incorporar la variable de gestión del riesgo).
- Definición de estrategias de reducción de las condiciones de riesgos de desastre y planificación negociada, coordinada y concertada entre los actores del desarrollo: instituciones públicas y privadas y organizaciones de base.
- Sistema interinstitucional de coordinación y gestión, debidamente articulado e interrelacionado en los planos nacional, regional y local, y dentro de ellos, principalmente el fortalecimiento de los niveles locales como posibles generadores de procesos emergentes de transformación y desarrollo.
- Sensibilización y motivación de los actores para la incorporación de la gestión del riesgo de desastre en la agenda de desarrollo como dice Gustavo Wilches-Chaux.
- Desarrollo de herramientas y metodologías adecuadas a la realidad latinoamericana y local, para la puesta en marcha de los procesos de investigación, capacitación, organización y gestión en cada uno de los niveles de intervención.

## **Por último, ¿qué viene a ser el sistema interinstitucional?**

Es la organización local, el comité de gestión, y está integrado por las instituciones públicas y privadas, por las organizaciones de base, por las iglesias, por las ONG y por otros actores sociales que articulan esfuerzos y capacidades para la reducción de las condiciones de riesgos de desastre.

No es una organización adicional a las que ya trabaja en la localidad, pero en caso de que no existiera puede ser el sistema local el que, a través de la gestión del riesgo, oriente a la localidad al desarrollo de un comité de gestión y al fortalecimiento de la organización local en general.



Desarrollado entre abril y octubre del 2000 con financiamiento de *Manos Unidas*, el proyecto *Fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión de riesgos de desastre* sirvió para consolidar el proceso de reducción de las condiciones de riesgos de desastre con participación de las instituciones y organizaciones de base que ITDG había iniciado en la localidad de Picota, provincia de Picota, departamento de San Martín, Perú desde hacía ya tiempo.

De manera más amplia, el proyecto buscaba poner en práctica y validar una metodología de intervención integral en la reducción de las condiciones de riesgos de desastre que generara las capacidades necesarias para ser sostenible y que pudiera ser replicada en otras localidades con problemas similares.

El proyecto se trazó como objetivo central “fortalecer las capacidades del comité local para la gestión del riesgo del distrito de Picota, a través de un proceso participativo de capacitación, de evaluación, de planificación e implementación de medidas de disminución de las condiciones de riesgo”.

Más concretamente, el proyecto se propuso como objetivos específicos:

- Organizar y dejar operativo un comité local de gestión formado por las instituciones y organizaciones de la localidad.
- Formar equipos técnicos locales para el diagnóstico y ejecución de estrategias de gestión de riesgos de desastre.
- Elaborar documentos de evaluación, mapa de áreas críticas y plan de gestión de riesgos de desastre en la localidad.
- Promover un sistema de análisis del riesgo y de inventario de desastres manejado por la municipalidad provincial y en permanente actualización.

## ¿Quiénes participaron en el proceso?

Se trabajó con las instituciones y organizaciones de base de la localidad, fortaleciendo sus capacidades para promover un proceso sostenible más allá del tiempo del proyecto. La idea fue motivar y generar las capacidades para iniciar un proceso que pudiera ser asimilado, asumido y coordinado por los actores locales.

Para ello se incentivó la participación del gobierno local, de los líderes vecinales, organizaciones de mujeres, representantes de instituciones públicas, grupos juveniles, centros educativos y estudiantes, comerciantes, empresarios y demás actores locales en las distintas etapas y actividades del proyecto.

La respuesta de los actores no fue igual desde el primer momento entre los distintos sectores de la población, pero eso no desanimó ni debilitó el proceso. La participación de la población fue creciendo paulatinamente. Se inició con una mayor participación de las organizaciones de base, de las instituciones educativas, de la subprefectura y del gobierno local, pero poco a poco a este pequeño grupo promotor inicial se fueron sumando otras más, en la medida que observaban que el proceso caminaba y que tenía productos concretos y de relevancia para la localidad.

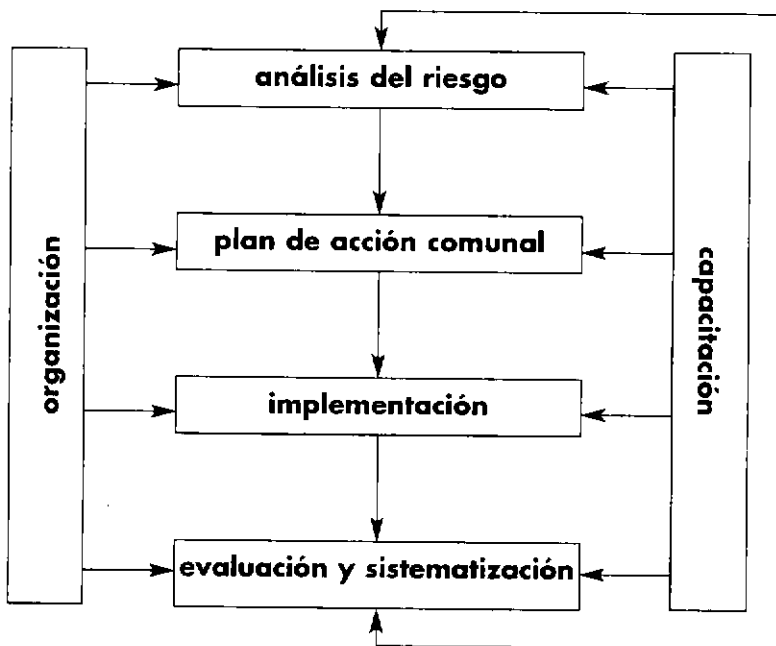


*Recolección  
de abono orgánico  
(gallinaza)  
en el botadero municipal.*

## ¿Cómo se desarrolló el proyecto?

El proyecto se propuso trabajar el fortalecimiento de la organización comunal, haciéndola partícipe de un proceso encadenado de:

- Evaluación de las condiciones de riesgos de desastre a través de talleres, reuniones y visitas de campo.
- Identificación de estrategias de solución y elaboración de planes de acción comunal.
- Establecimiento de prioridades de las propuestas de acuerdo con las capacidades de la comunidad y con las oportunidades del entorno regional.
- Puesta en marcha del plan de acción a través de campañas comunitarias, con la participación de los distintos sectores sociales y, en algunos casos, a través de negociaciones con actores externos.
- Evaluación y sistematización en dos niveles: dentro del equipo del proyecto y en el comité de gestión local.



# 3

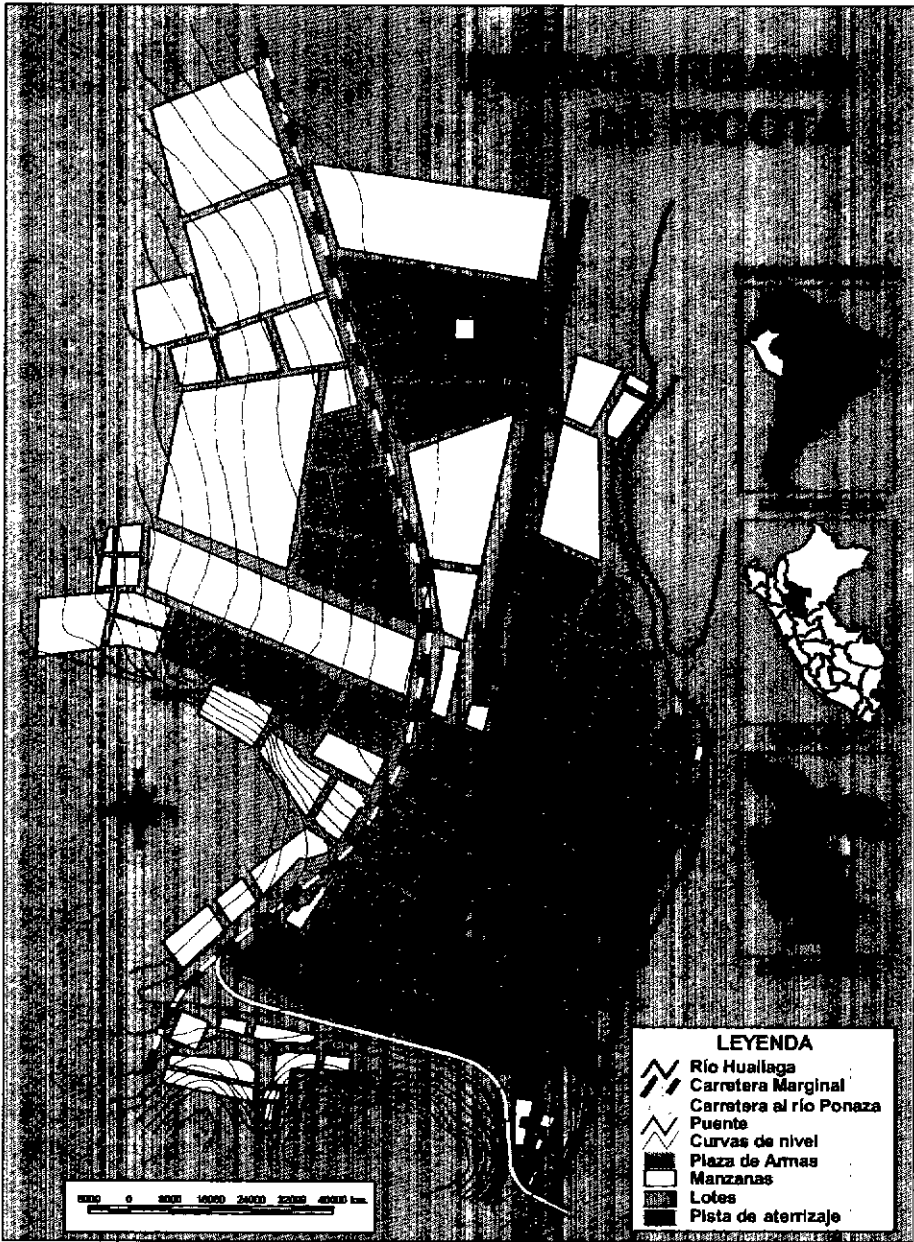
## ¿Cómo es Picota?

Es una localidad ribereña en la selva alta peruana, a orillas de uno de los ríos más caudalosos de la cuenca amazónica: el Huallaga. Capital de la provincia de Picota, con aproximadamente diez mil habitantes, está ubicada en el departamento de San Martín, Perú y en los últimos años ha tenido una historia vertiginosa. A partir de la construcción de la carretera Marginal a mediados de los setenta y de los programas del gobierno que promovían los cultivos de arroz y maíz, el crecimiento de este pequeño pueblo de pescadores y agricultores ha sido acelerado.

En la provincia, importantes grupos de población se asentaron en las riberas y en las laderas de montaña, lo que por un lado dio un fuerte impulso a la economía, pero por otro, dada la poca planificación de estos asentamientos y del uso que daban a los recursos, contribuyó a la generación de los graves problemas ambientales que sufre hoy: deforestación, escasez de agua, desertificación, derrumbes y deslizamientos, en otros momentos inundaciones y plagas.



*Vista panorámica de la localidad de Picota, selva alta del Perú.*



Elaboración: ITDG-Programa de desastres.

Picota, como capital de la provincia<sup>8</sup>, atrajo un buen porcentaje de esta población y, por supuesto, concentró las actividades comerciales y agroindustriales. Así pasó de tener poco más de mil habitantes, en 1972, a los diez mil de hoy. La débil planificación del ordenamiento urbano, la escasa e ineficiente inversión del gobierno central en la atención de servicios básicos y de vivienda y el bajo presupuesto asignado al gobierno local son algunos de los factores que han provocado un crecimiento de las condiciones de riesgos de desastre. Las inundaciones de las viviendas –incluso por lluvias ligeras–, la erosión de las riberas del río Huallaga, los problemas de contaminación por basura, desagües y desechos de las plantas agroindustriales (aserraderos, piladoras de arroz y harinera de maíz), la voladura de techos por vientos fuertes, etcétera, ya forman parte de la vida cotidiana de la localidad.

Afortunadamente, en los últimos años la provincia en su conjunto, y la localidad como sede de la capital en especial, han elegido equipos de alcalde y regidores muy activos que han iniciado procesos de planificación de manera concertada con las instituciones y organizaciones de la localidad y de la provincia, y de negociación conjunta ante los actores externos como el Instituto Nacional de Defensa Civil, Consejo Regional de Administración de San Martín, etc. Así, Picota cuenta con un plan estratégico de desarrollo integral que incluye una visión de futuro común, que orienta las acciones de los distintos actores provinciales. En la localidad se preparó el plan director de desarrollo y se inició un proceso de gestión del riesgo con participación de las organizaciones de base, del que damos cuenta en este libro.

La población, dividida territorialmente en siete sectores –Las Almendras, Las Malvinas, La Marginal, Pumahuasi, La Divisoria, Sector Central y Capanao– y fuertemente organizada en grupos vecinales, clubes de madres y asociaciones juveniles, ha participado y participa activamente en estos procesos.

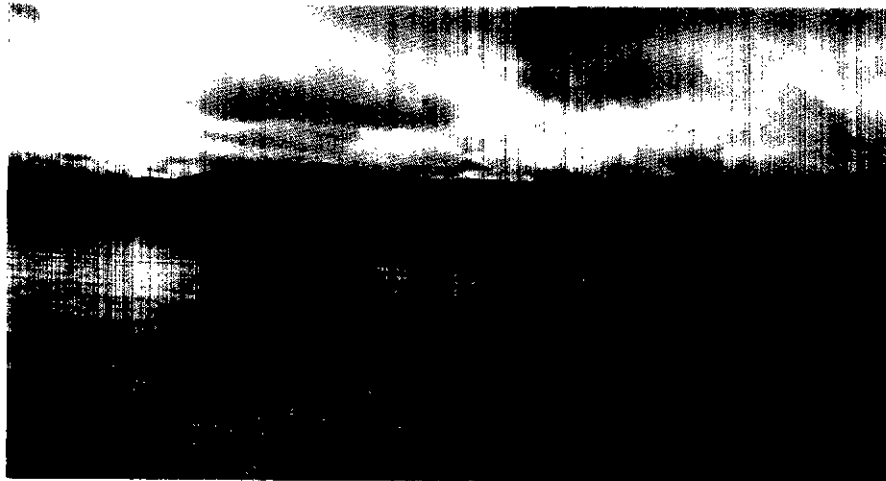
Sin embargo en los últimos meses, como consecuencia de la grave inestabilidad política nacional, la organización comunal ha pasado por un período de fuertes conflictos interinstitucionales que pusieron en riesgo su sostenibilidad. La larga campaña electoral presidencial (primera y segunda vuelta) y los problemas de fraude y de corrupción, ya salidos a la luz, generaron un clima de

8. Política y administrativamente el Perú está dividido en departamentos o regiones (una de las veinticuatro es la región San Martín), y éstas en provincias (una de las diez en que está dividida San Martín es Picota, el distrito capital). Las provincias y distritos tienen gobiernos municipales elegidos democráticamente para períodos de cuatro años.

tensión entre las organizaciones de la población, los partidos políticos, las instituciones públicas y, por supuesto, los gobiernos locales<sup>9</sup>. Como consecuencia de ello, las instituciones del gobierno central, que en un país extremadamente centralista como el Perú son los principales canales para la inversión en infraestructura básica, educación y salud, redujeron sus presupuestos de manera preocupante. Del mismo modo, se contrajo también la sensible inversión del sector privado y de la cooperación internacional.

A pesar de esta situación tensa en los planos político, económico y social, tanto el gobierno local como las organizaciones de base, y poco a poco las instituciones públicas, se fueron integrando al proceso de gestión de riesgos de desastre. Es más: lo han visto como una oportunidad interesante de reanimar los procesos de concertación interinstitucional y de retomar los planes estratégicos, un poco dormidos en este último año.

De esta manera, y como validación de nuestro enfoque teórico, la gestión de riesgos está sirviendo como puerta de entrada para discutir abierta e integralmente los problemas de la localidad y, a partir de ahí, asumir responsabilidades en la puesta en marcha del plan de desarrollo integral como proceso indispensable para la reducción de las condiciones de riesgo.



*La canoa es el medio de traslado de los pobladores ribereños para llegar a sus chacras.*

9. Nos referimos al proceso político entre 1999 (candidatura para la reelección del ex presidente Fujimori) y 2000 y 2001 en que se produce la renuncia y posterior autoexpatriación del ex presidente Fujimori y se instala el gobierno provisional del presidente Paniagua.

# 4 Metodología de intervención

La metodología de intervención propone desarrollar un proceso integral que involucre la participación de las instituciones y organizaciones locales en el diagnóstico de sus condiciones de riesgo y en el análisis de sus potencialidades para el cambio, en el planteamiento de propuestas y en la organización de un plan de acción comunal, y por último, en la puesta en marcha de estrategias de reducción de las principales condiciones de riesgos de desastre.

Como ejes transversales y permanentes en todo el proceso se encuentran, por un lado, la promoción de la organización local con la participación activa de los actores locales en cada una de las etapas, compartiendo información y tomando decisiones, y por otro, la capacitación y sensibilización que involucre a los actores en el diseño y puesta en práctica de la metodología de intervención y que dé las orientaciones técnicas básicas para el desarrollo del proceso.

A través de la experiencia del Programa de Desastres de ITDG, así como de la localidad de Picota y sus valiosos esfuerzos de planificación, hemos constatado que procesos que sólo apuntan al diagnóstico o sólo a la planificación o sólo a la puesta en marcha de estrategias de prevención no son eficientes. Incluso algunos que sólo promueven la organización interinstitucional, pero sin objetivos claros ni compromisos ni responsabilidades, o programas de capacitación que no se inserten en procesos de desarrollo bien encaminados, tampoco logran generar condiciones para la sostenibilidad y replicabilidad de la experiencia.

Analizando esta realidad se propuso integrar las propuestas de organización local, capacitación, análisis de riesgos de desastre, planificación y ejecución participativa de propuestas de desarrollo en un solo proceso, con la intención de fortalecer la organización local y generar las condiciones para su sostenibilidad y replicabilidad.

## De lo local con visión regional

La generación de condiciones de riesgo no es un proceso aislado y desconectado en una localidad sino que muchas veces depende de factores externos, sean éstos ambientales, económicos, políticos o sociales, y que pueden provenir del ámbito de la cuenca a la que pertenecemos, la región o el país.



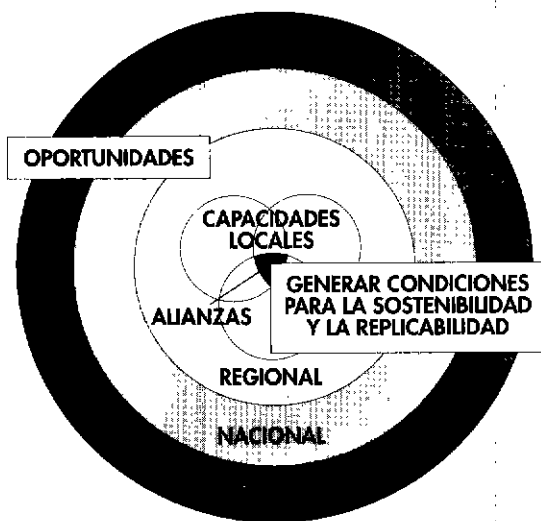
Los procesos de deforestación, por ejemplo, en algunos casos no generan problemas directamente en el lugar donde se realizan sino en las comunidades aguas abajo. Lo mismo ocurre con la contaminación del agua por desagües, agroquímicos o desechos industriales.

Por otro lado, las políticas públicas, decididas desde el gobierno central, muchas veces tienen consecuencias críticas para el ámbito local. Ejemplos claros son los permisos para explotaciones petroleras o madereras decididos desde la capital de la República, la promoción de sistemas de cultivo inadecuados (como el maíz para zonas de ladera en climas tropicales) o la construcción de infraestructura inadecuada para su entorno (viviendas, escuelas, puestos de salud, etcétera).

Incluso las variaciones de los precios de los productos en los mercados internacionales pueden afectar la economía local y elevar su vulnerabilidad o promover cultivos inadecuados. Por ejemplo, el alto precio de la hoja de coca promovió la migración, deforestación de las laderas, cultivo ilegal, contaminación del agua y del suelo y, por supuesto, problemas de violencia en las zonas rurales del Huallaga.

Así, si bien debemos identificar y analizar las causas de las condiciones del riesgo de desastres en la localidad, las relaciones sociales, políticas, económicas y el impacto sobre el medio de las actividades locales, también debemos evaluar las condiciones externas y la influencia e impacto que pueden tener sobre la localidad.

Como se puede observar en el gráfico, en ese entorno de cuenca, región o país también encontramos factores positivos, potencialidades para reducir nuestras condiciones de riesgo: oportunidades derivadas de posibles alianzas, de capacidades de gestión y de negociación, de programas y proyectos de desarrollo, de políticas favorables, etc.



Por lo tanto, a la hora de pensar en las propuestas de reducción de las condiciones de riesgos de desastre podemos generar alianzas entre comunidades vecinas involucradas en problemas comunes o concatenados. Puede ser visto, además, como una estrategia para sumar capacidades y fortalezas frente a un conjunto de problemas o a un objetivo común.

Asimismo, también debemos inspeccionar las políticas, programas y proyectos que puedan ser favorables para nuestro proceso de reducción de condiciones de riesgos de desastre. Éstas pueden venir de instituciones del Estado, de ONG o de acuerdos internacionales.

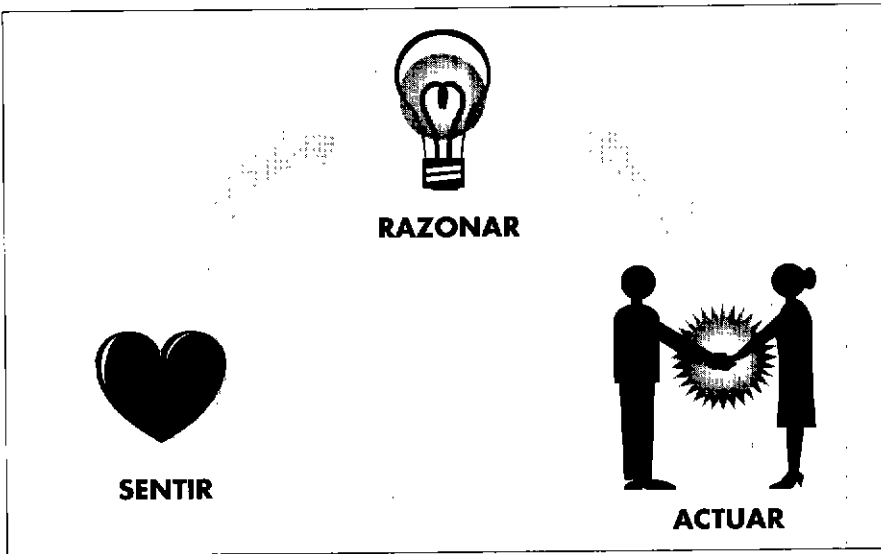
Eso por el lado de aprovechar las oportunidades y de reducir el impacto de posibles influencias negativas externas. Sin embargo, también debemos pensar en la generación de condiciones para la replicabilidad y sostenibilidad de nuestro proceso local. Debemos buscar, por tanto, estrategias para la incidencia en las comunidades vecinas, en las instituciones regionales y nacionales y en la cooperación internacional, para que las propuestas locales tengan una respuesta adecuada y para que sean asumidas, adecuadas y puestas en marcha como referencia en otras localidades.

## **Participación total de los actores locales**

Para asegurar el fortalecimiento de lo que llamamos poder local, y el éxito y la sostenibilidad del proceso, se hace necesario involucrar a todas las instituciones y organizaciones de la localidad y promover el fortalecimiento de sinergias que contribuyan a la puesta en marcha de estrategias de reducción de las condiciones de riesgos de desastre.

Para ello, la participación de los actores debe partir desde el análisis de su realidad (de sus condiciones de riesgo y sus capacidades de intervención) hacia la búsqueda de alternativas de solución, el establecimiento de prioridades y la toma de decisiones y, por último, en la evaluación de los resultados conseguidos con las actividades y la retroalimentación del proceso.

Algunas estrategias de educación popular señalan que todo proceso de intervención debe empezar por sentir el problema, conocerlo, comprenderlo y razonarlo, para luego valorarlo de acuerdo con nuestras experiencias, y por último comprometerse y actuar. No es posible generar compromisos reales y permanentes si no hemos involucrado al actor en todo el proceso.



Muchos esfuerzos de proyectos de desarrollo han fallado justamente por concentrarse en la transferencia de propuestas técnicas esperando una inmediata respuesta de la población, sin haber propiciado un proceso inicial de diagnóstico local y de diseño conjunto que permita la apropiación final de la propuesta. Sería fácil citar innumerables ejemplos claros de proyectos de reforestación, de letrinización e incluso de agua potable.

Se requiere de la participación activa de los distintos sectores de la población: instituciones públicas, organizaciones de base, ONG, iglesias, y de manera equitativa entre hombres, mujeres, jóvenes –e incluso niños– para:

- Recoger las distintas percepciones de la población y analizar en detalle los problemas de la localidad.
- Identificar de manera profunda y real las capacidades de los actores y las potencialidades locales.
- Recoger y analizar una mayor variedad de propuestas de intervención.
- Establecer prioridades por consenso acerca de los problemas más importantes y urgentes para la comunidad y de las estrategias de intervención.
- Generar espacios de discusión, negociación e integración de esfuerzos y capacidades para facilitar compromisos reales de los actores involucrados.



*Alcalde provincial y equipo de trabajo en jornada de campo.*

La participación debe ser horizontal y coordinada para que vaya generando redes de comunicación efectiva en las que cada uno de los actores ponga libremente sobre la mesa de negociación ideas, percepciones, intereses, expectativas y, llegado el momento, programas, proyectos, recursos y presupuestos.

## **¿Cómo aseguramos la sostenibilidad?**

Dentro de la localidad:

- Involucrando a los actores del desarrollo en todo el proceso desde un inicio: en la identificación de la problemática de riesgos de la localidad, en el planteamiento y organización de las propuestas y en la toma de decisiones y puesta en marcha del plan de acción. Ello facilita luego asumir compromisos y responsabilidades, ya que se ven reflejados en el problema y se sienten con capacidad de hacer propuestas y de ejecutarlas.
- Fortaleciendo capacidades en cada una de las etapas para el diagnóstico, la planificación, el liderazgo y la participación ciudadana, la gobernabilidad local, la ejecución de medidas de prevención, etc.
- Fortaleciendo sistemas interinstitucionales locales que integren esfuerzos y articulen capacidades, que diseñen planes adecuados a sus potencialidades y los pongan en marcha.

- Con un liderazgo que facilite relaciones horizontales entre las instituciones y organizaciones, articule los programas de trabajo y coordine las acciones del comité.
- Incidiendo en la incorporación de la gestión del riesgo en los planes, políticas y programas institucionales.

## **¿Cómo aseguramos la replicabilidad?**

En otras localidades:

- Involucrando a representantes de instituciones y organizaciones regionales que se integren al proceso, que conozcan la metodología y sus resultados y que se interesen en ponerla en práctica en otras localidades: gobiernos regionales, instituciones públicas (Defensa Civil, Ministerio de Agricultura, Salud, Educación, etcétera), ONG, Asociación de Municipalidades.
- Sistematizando el proceso y la metodología como un documento que puede servir de base para adecuar el proceso y desarrollarlo en localidades con problemas similares.
- Integrando a los líderes y autoridades de las localidades vecinas en el proceso para que se interesen en la metodología y sus resultados.
- Capacitando equipos regionales que participen en el proceso y que involucren la gestión del riesgo de desastres en su formación profesional o en sus instituciones. Por ejemplo, ONG, profesores, tesis y estudiantes universitarios, instituciones públicas.

# 5

## Etapas del proyecto

Se ha dividido el proceso de fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión de riesgos de desastre en cuatro etapas. Éstas de ninguna manera son etapas cerradas (es decir, que terminada una se cierra y se inicia la siguiente), sino más bien complementarias y concatenadas, a veces simultáneas, es decir, que se van alimentando una a otra:

- Sensibilización y organización
- Análisis del escenario de riesgo
- Planificación de las estrategias de gestión de riesgos de desastre
- Ejecución, seguimiento y evaluación

La metodología de intervención debe responder a la combinación de estos cuatro componentes y dependerá de la situación de cada comunidad y de los intereses de sus actores. Así, algunas comunidades optan por pasar rápidamente de la identificación de un problema de riesgo urgente de desastre a plantear propuestas inmediatas y llevarlas a cabo, mientras van analizando lenta y concienzudamente sus condiciones de riesgo y buscando propuestas de solución más de fondo. Otras, en cambio, prefieren tener antes un panorama completo de sus problemas para establecer prioridades y lanzar sus propuestas de intervención.

En general, las comunidades más pequeñas o las que tienen una organización menos consolidada optan por la primera, porque buscan soluciones inmediatas y de corto plazo a un problema concreto para luego avanzar al siguiente problema prioritario, y así sucesivamente. En comunidades más grandes, o con una organización más consolidada, el proceso de diagnóstico y de planificación puede ser más completo, porque necesitan conocer el problema en toda su dimensión para plantear soluciones de corto, mediano y largo plazo.

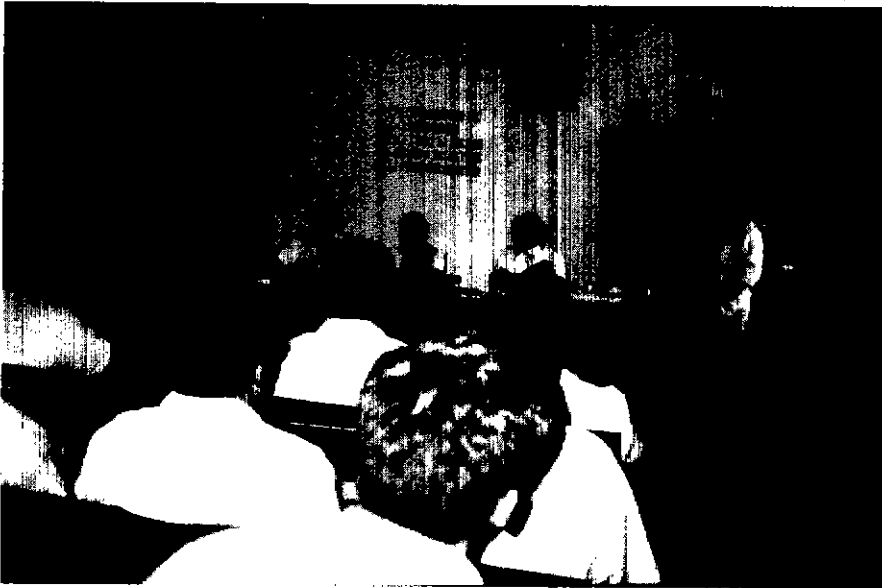
De todas maneras, si bien la metodología puede variar, lo importante es tener claros los objetivos y los productos que se quiere alcanzar, para poder trazar las estrategias de ejecución más adecuadas a cada realidad.

Para la presentación de cada uno de los componentes, se señalan en primer lugar los objetivos y productos que se espera alcanzar; luego la secuencia metodológica seguida y la forma como se llevó a cabo en Picota, y por último un análisis general de las potencialidades, las dificultades encontradas y la forma como se resolvieron.

## Sensibilización y organización

Al ser el fortalecimiento de la organización comunitaria para la gestión de riesgos de desastre el objetivo central del proyecto, en realidad esta "etapa" de sensibilización y organización es un proceso permanente que se ve alimentado en cada una de las actividades a través del involucramiento cada vez mayor que se da de los actores sociales, de la articulación de las distintas visiones, imaginarios y expectativas de cada uno de ellos, de la negociación y concertación de propuestas y de la gestión y puesta en marcha conjunta de las estrategias de reducción de las condiciones de riesgo.

Sin embargo, para iniciar el proceso de gestión de riesgos de desastre debemos desarrollar algunas actividades claves que nos permitirán un mayor acercamiento y un mejor engranaje del proyecto con la comunidad: la revisión de procesos de planificación pasados o en marcha, la identificación de los líderes comunitales, la sensibilización y motivación sobre la necesidad de iniciar el proceso y la negociación y adjudicación de compromisos en cada una de las etapas.



*Presentación de propuesta a autoridades e instituciones locales.*

## Objetivo

- Generar condiciones organizativas adecuadas en la localidad para asegurar la sostenibilidad del proceso de gestión del riesgo.
- Sensibilizar en el tema a los actores del desarrollo para motivar su participación e involucrarlos en la gestión de riesgos de desastre en los programas y proyectos de desarrollo de las instituciones y organizaciones locales.
- Fortalecer el liderazgo del gobierno local y de las organizaciones de base para la coordinación y promoción de las estrategias de reducción de las condiciones de riesgo.

## Producto

- Sistema de gestión integrado por el conjunto de actores (instituciones y organizaciones) de la localidad y coordinado por el gobierno local fortalecido, poniendo en marcha un proceso de reducción de las condiciones de riesgo en la localidad.



*Líderes "naturales" participando en el taller de gestión local del riesgo.*



## Secuencia metodológica y cómo se desarrolló en Picota

Antes de empezar es importante hacer una aclaración: si bien se han tratado de ordenar las acciones en una secuencia metodológica, ésta no es lineal en su totalidad; es decir, un paso no termina necesariamente al empezar el siguiente sino que más bien se van complementando unos a otros. Especialmente en esta etapa de sensibilización y organización, cada uno de los pasos va a ser parte de un proceso permanente a todo lo largo del proyecto.

Secuencia metodológica	¿Cómo se desarrolló en Picota?
<p>1. Revisión de las experiencias de planificación desarrolladas o desarrollándose en la localidad, con el objetivo de sacar lecciones e integrar el proyecto a los procesos en marcha, para fortalecerlos y a la vez fortalecerse acogiéndose a ellos.</p> <p>La idea no es generar procesos aislados ni nuevos espacios de coordinación sino más bien aprovechar los existentes y complementarlos.</p>	<p>Análisis de las experiencias de planificación, de las capacidades desarrolladas por los actores locales y de la coyuntura actual, a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevistas a los actores claves: gobierno local, líderes comunales, representantes de instituciones públicas.</li> <li>• Revisión de información secundaria: planes estratégicos, planes operativos, planes e informes institucionales.</li> <li>• Integración del proyecto a los procesos en marcha.</li> </ul> <p>A grandes rasgos, la provincia de Picota, promovida por su gobierno municipal, se había destacado por la puesta en marcha de un proceso de planificación integral y concertada<sup>9</sup> que debía orientar las acciones de las instituciones y organizaciones de la jurisdicción.</p> <p>Picota contaba ya con un plan de desarrollo provincial con información de consenso sobre cada uno de sus diez distritos, con un esquema director de desarrollo urbano de la localidad de Picota, con una organización vecinal bastante activa y una relación estrecha con el gobierno local. Sin embargo, estos procesos de planificación y fortalecimiento de la organización son sumamente sensibles a los cambios políticos y a las influencias externas, especialmente si se encuentran en su etapa inicial.</p>

9. En el Perú, los recursos con los que cuentan los gobiernos municipales son mínimos: sólo el 2,2% del presupuesto nacional se reparte entre las más de dos mil municipalidades del país, por lo que Picota se vio en la necesidad de generar alianzas con las distintas organizaciones e instituciones de su localidad para aunar esfuerzos, sumar capacidades y fortalecer la gestión local.

2. Identificación de líderes en la comunidad: personas, instituciones u organizaciones que han desarrollado capacidades para coordinar las acciones de distintos sectores de la población: mujeres, jóvenes, productores, vecinos, educadores, alumnos, etc.

En los últimos meses, y dado la coyuntura electoral del país<sup>10</sup>, esta organización se vio afectada. Se generaron divisionismos entre las organizaciones de la población, y una fuerte apatía y desmotivación en las instituciones públicas por la reducción de su presupuesto y por la extrema dependencia de sus direcciones centrales.

Bajo estas condiciones se desarrolló el proceso de fortalecimiento de la organización comunitaria. Afortunadamente, como señala la municipalidad, ello ha servido para reanimar la organización comunitaria, para acercar las instituciones a la población y para hilvanar nuevamente las redes sociales. Al ser aparentemente un tema no político, el involucramiento de las instituciones y de las organizaciones fue creciente a lo largo del proceso. A través de entrevistas con el gobierno local, y principalmente a partir de los talleres con la comunidad, se fueron identificando los actores claves que debían ser involucrados en el proceso.

Si bien uno empieza con una lista preliminar de los actores que quisiera involucrar, muchas veces éstos, por sus características personales o por limitaciones institucionales, no pueden hacerlo desde el primer momento. Sin embargo, en el camino se pueden ir diseñando las estrategias necesarias para integrarlos. Se preparó una lista inicial, tanto de actores de la localidad como de actores externos: los primeros para promover el desarrollo de las actividades, y los segundos para ir generando las condiciones necesarias para un mayor acercamiento de los mismos con los actores locales y para facilitar la sostenibilidad y replicabilidad del proceso en otras localidades.

Algunos actores internos que se consideraron claves para iniciar el proceso de gestión del riesgo son: los gobiernos locales, los sectores públicos –especialmente Salud, Educación y Agricultura– y las organizaciones vecinales y de mujeres. Dentro de los actores externos a la localidad se consideró a la Asociación de Municipalidades de la Región de San Martín (AMRESAM), a la Subdirección de Defensa Civil, al Consejo Transitorio de Administración Regional de San Martín (CTAR-SM) y a la Universidad Nacional de San Martín (UNSM). Dado el cambio de escenario político, el perfil de las instituciones públicas había bajado. Sin embargo, los liderazgos se fortalecieron en las organizaciones vecinales, en el sector Educación y en los jóvenes. La municipalidad provincial a pesar de los problemas políticos que se estaban dando, finalmente tomó las riendas del proceso.

<sup>10</sup> Las elecciones fraudulentas del mes de abril del 2000 en que se reeligió por segunda vez al ex-presidente Alberto Fujimori.

<p>3. Sensibilización y motivación a los actores locales sobre la importancia de la gestión del riesgo para impulsar procesos de desarrollo en la comunidad, a través de la capacitación y formación de equipos de promotores comunales.</p>	<p>Conociendo el contexto político y social de la comunidad, y habiendo identificado a los líderes locales, se desarrolló un taller de gestión local del riesgo, utilizando esta propuesta metodológica que tiene como objetivo capacitar, motivar y generar compromisos entre los participantes, y para ello desarrolla un rápido proceso de evaluación de la problemática de riesgos de desastre, de las capacidades y limitaciones de los actores sociales, de propuestas de intervención y de generación de compromisos. En este caso, el compromiso principal era el involucramiento de los actores locales en el proceso de fortalecimiento de la organización comunitaria.</p> <p>¿Quiénes participaron?</p> <p>Participaron los actores locales identificados: Municipalidad Provincial, Subprefectura, los líderes vecinales, la <i>Asociación Medioambiental de Jóvenes Chullachaqui</i>, los clubes de madres, los centros educativos y el sector Salud. También se incorporó a las instituciones y organizaciones regionales, con la idea de que conocieran la metodología de intervención, apoyaran el proceso, participaran en él y fueran generando las condiciones para su replicabilidad en otras zonas de la región. Estas instituciones fueron la Asociación de Municipalidades de la Región San Martín y la Dirección Subregional de Defensa Civil.</p>
<p>4. Planificación de las actividades de manera concertada entre los actores comprometidos, para involucrarlos desde el inicio en la toma de decisiones de todo el proceso.</p>	<p>Con la idea de generar el llamado "contrato formativo"<sup>11</sup> (que incluye el análisis conjunto de las metodologías de trabajo y la determinación de horarios y normas de organización), al final del taller se diseñan en detalle las etapas del proceso, con qué metodología se desarrollan y en qué tiempos. Finalmente se establecen los compromisos de los participantes.</p> <p>En el caso que presentamos, se formó así un grupo promotor compuesto por la Municipalidad Provincial, la Subprefectura, ITDG, los trabajadores de la Agencia Agraria Picota, la <i>Asociación Medioambiental de Jóvenes Chullachaqui</i>, los profesores de los centros educativos de inicial, primaria y secundaria e institutos superiores y líderes juveniles de CEDRO, del Instituto Superior Pedagógico Estatal de Picota y de los municipios escolares.</p>

11. Compromiso escrito de obligación moral firmado entre los actores que participan en la actividad, el cual representa un compromiso verdadero frente a la comunidad.

5. Organización de un comité de gestión.

Dado el cambio de escenario político, como dijimos el perfil de las instituciones públicas había bajado. Sin embargo, gracias al proceso abierto por este proyecto los liderazgos se fortalecieron en las organizaciones vecinales, en el sector Educación y en los jóvenes. La Municipalidad provincial, como gobierno local, a pesar de los problemas políticos tomó finalmente las riendas del proceso.

Éste fue un proceso bastante más largo. Luego se desarrollaron las siguientes actividades:

- Elaboración del análisis del escenario de riesgo.
- Planteamiento de las propuestas de solución.
- Identificación de las capacidades de la localidad.
- Generación de las primeras responsabilidades claras para la puesta en marcha de las estrategias de reducción de las condiciones de riesgos de desastre.

De este modo se fueron generando las condiciones para la formación del comité de gestión y se acordó un plan operativo con compromisos específicos, con comisiones de trabajo, con presupuestos y cronogramas.

La idea era no generar desde el inicio un nuevo comité de los muchos que se han formado en la localidad, algunos de manera vertical, obedeciendo a sistemas nacionales (Defensa Civil, Medio Ambiente, etcétera), u otros que se limitasen sólo a la constitución formal de una organización sin generar las bases para su sostenibilidad, sino de impulsar uno que estuviera basado en *las motivaciones e intereses reales, con compromisos claros a partir de los problemas prioritarios para la propia comunidad, y que fuera consolidándose en el proceso.*

El comité de gestión se inició con el grupo promotor y hoy está integrado por las instituciones, organizaciones, autoridades y líderes de la comunidad.

## Dificultades y posibles soluciones identificadas:

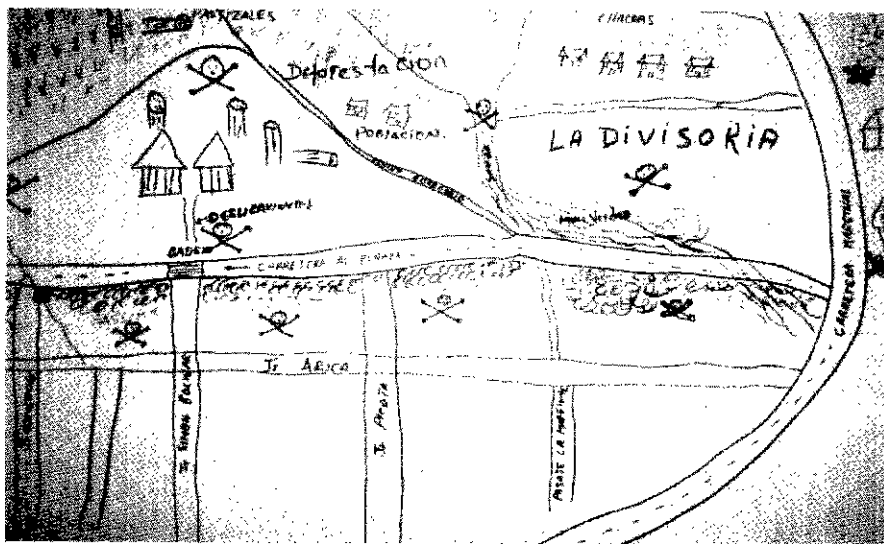
Potencialidades	Dificultades	¿Cómo se resolvieron?
<p>Las principales potencialidades son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de liderazgo del gobierno local.</li> <li>• Predisposición de las instituciones a un trabajo articulado, especialmente del sector Educación y de las organizaciones vecinales.</li> <li>• Presencia de grupos de jóvenes: CEDRO, movimientos ambientalistas.</li> <li>• Líderes locales con capacidad de gestión de sus organizaciones vecinales.</li> <li>• Clubes de madres con capacidad de gestión y de puesta en marcha de proyectos.</li> </ul>	<p>Las principales dificultades identificadas para el fortalecimiento de la organización comunitaria fueron las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El tema de la gestión de riesgos de desastre en muchos casos no es un problema prioritario para la comunidad. Las estrategias de sobrevivencia (la búsqueda del sustento cotidiano) muchas veces se superponen a otros problemas aparentemente menos importantes.</li> <li>• El proceso electoral, que generó divisiones y conflictos en la población y redujo el dinamismo de la organización.</li> <li>• El limitado presupuesto de las municipalidades e instituciones públicas.</li> <li>• El escaso poder para la toma de decisiones debido al centralismo de las instituciones públicas, altamente dependientes de sus oficinas regionales o nacionales.</li> <li>• El recargo de responsabilidades en los líderes actuales por cierta apatía de otros pobladores para asumir responsabilidades.</li> </ul>	<p>Algunas pautas para resolver o atenuar estas dificultades fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La integración del personal de la institución ejecutora del proyecto (ITDG) en la comunidad, para estar en contacto directo con los problemas, las limitaciones y logros y las experiencias positivas.</li> <li>• La motivación y sensibilización permanente de las instituciones y la capacitación de actores claves identificados para su involucramiento desde el inicio y a lo largo de todo el proceso.</li> <li>• La puesta en marcha de estrategias de difusión permanente del proceso en la comunidad.</li> <li>• La negociación, conciliación y búsqueda de acuerdos entre las distintas visiones, intereses y expectativas de las instituciones y organizaciones de base.</li> <li>• La articulación de capacidades de las distintas instituciones y organizaciones.</li> <li>• El involucramiento de las estrategias de gestión del riesgo en los planes operativos de las instituciones y organizaciones locales, para dar sostenibilidad a las propuestas.</li> </ul>

## Análisis del escenario de riesgo

En esta etapa se ingresa a la fase de sentir el problema, analizarlo, conocerlo a profundidad y comprenderlo, y para ello es necesaria la participación activa de los distintos actores de la localidad.

El análisis participativo del escenario del riesgo es parte esencial del proceso de fortalecimiento de la organización, ya que en él se concretarán los primeros acuerdos entre las distintas percepciones de los diferentes sectores de la población sobre los problemas de la comunidad, las causas que los generaron y las relaciones entre los actores sociales internos y externos.

Este análisis también es importante por la fuerza motivadora que origina para el planteamiento de propuestas y para la toma de responsabilidades. A través del diagnóstico participativo se va generando un clima de entusiasmo dentro de la comunidad, al ir reconociendo en el diagnóstico sus apreciaciones y valoraciones del problema. Es decir, al convertirlos en sujetos del proceso y no en objetos de diagnóstico.



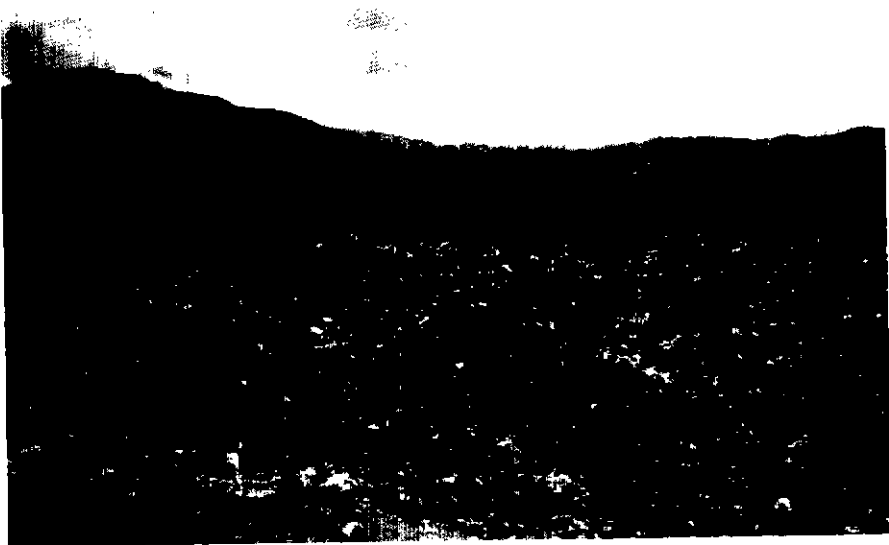
Mapa de riesgo de sector La Divisoria.

## Objetivos

- Sensibilización de las instituciones, organizaciones de base y población en general, con el fin de facilitar la incorporación de los actores en el proceso de planificación y en la organización comunal para la puesta en marcha del proceso.
- Identificación de las condiciones de riesgo de la localidad –amenazas y vulnerabilidades–, de los procesos sociales, ambientales y económicos que los generaron y de los actores involucrados.

## Productos

- Documento de análisis de riesgo y propuestas iniciales de gestión.
- Formación de un equipo local que maneja adecuadamente herramientas e instrumentos metodológicos para el análisis de la problemática de riesgos de desastre, que permite la sostenibilidad y posible replicabilidad del proceso en otras comunidades de la región.
- Metodología de diagnóstico validada, adecuada a la realidad local, que pueda ser replicable en otras localidades con características similares.



*Botadero municipal con miras a convertirse en un relleno sanitario.*

## Secuencia metodológica y cómo se desarrolló en Picota

Secuencia metodológica	¿Cómo se desarrolló en Picota?
<p>1. Formación de equipos locales para la elaboración del diagnóstico, con líderes de la comunidad, representantes de instituciones públicas y gobierno local. Tiene como objetivo generar capacidades dentro de la localidad para el análisis de las condiciones de riesgo, y especialmente motivar a los pobladores para promover la continuación del proceso más allá del término del proyecto.</p>	<p>Se preparó un grupo de facilitadores formado por jóvenes organizados, líderes de los comités de barrio y representantes de las instituciones públicas y del gobierno local de Picota. Ellos serían los encargados de la adecuación y diseño de las herramientas, de la organización del proceso de diagnóstico y del análisis de la información recogida.</p> <p>Se incorporó a representantes de instituciones regionales con la finalidad de que conozcan y se interesen en la metodología, participen del proceso y lo repliquen en otras zonas. En el caso de Picota participaron, además, las municipalidades distritales y sus respectivas oficinas técnicas de Defensa Civil, que no estaban involucradas directamente en el proyecto.</p> <p>Se diseñó un conjunto de herramientas e instrumentos para facilitar la recopilación de la información necesaria y permitir el análisis compartido de la problemática con la comunidad.</p>
<p>2. Elaboración de herramientas e instrumentos de diagnóstico para la identificación de los escenarios de riesgo.</p>	<p>Para ello se adecuaron las metodologías de análisis del riesgo desarrolladas por el Programa de Desastres de ITDG, por la Red de Estudios Sociales para la Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) y por el Diagnóstico Rural Participativo. Se decidió trabajar con los siguientes instrumentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapa de riesgos</li> <li>• Inventario de desastres</li> <li>• Elementos expuestos</li> <li>• Características de las viviendas</li> <li>• Análisis organizacional</li> <li>• Visitas de campo</li> </ul>



<p>3. Organización del diagnóstico, por sectores de la comunidad y por tipo de riesgos de desastre.</p>	<p>Se emprendió la recolección de información, tomando como referencia la sectorización poblacional de la localidad: La Divisoria, la Marginal, Pumahuasi, El Centro, Las Almendras, Las Malvinas y Capanao.</p> <p>En cada una de ellas se trabajó el diagnóstico de las condiciones de riesgo a través de talleres, reuniones y visitas de campo. Ello enriqueció fuertemente el análisis, ya que no sólo correspondió a la suma de problemas de cada uno de los sectores sino que, al ser muchos de ellos compartidos, requirió de un análisis conjunto y de la articulación de esfuerzos entre distintos barrios para asegurar una solución integral.</p>
<p>4. Recopilación de información a través de talleres, reuniones, visitas de campo y entrevistas.</p>	<p>En el caso de Picota, las herramientas utilizadas fueron las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapa de riesgo y zonificación de áreas críticas, que tiene como objetivo la identificación gráfica y territorial de las condiciones de amenaza y vulnerabilidad. Se desarrolló en el plano comunal para tener una visión general de los problemas y luego se precisó por cada sector. Otra modalidad interesante es desarrollarla por tipo de actor –jóvenes, mujeres, hombres, niños– para recoger las distintas percepciones de los problemas y complementarlas.</li> </ul> <p>Debemos aclarar que el mapa de riesgo no es el análisis del escenario de riesgo, sólo nos refleja lo que es posible graficar: los elementos físicos expuestos, algunas condiciones de amenaza, los factores físicos de vulnerabilidad, pero no precisa las causas políticas, sociales, institucionales, educativas y culturales que están detrás de ellas, ni los actores sociales involucrados. Sin embargo, es un ejercicio importante para el trabajo en la comunidad, porque es la forma más fácil de acercarse a los problemas de riesgos de desastre.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inventario de desastres: esta actividad nos ayuda a recoger información referencial sobre los eventos de desastre ocurridos: cuál fue su impacto y cuáles fueron sus causas, para luego, transportándonos al presente, reflexionar sobre las condiciones de riesgo actual y lo que podría ocurrir.</li> </ul> <p>Es necesario tomarlo como un trabajo o ejercicio que aporta al análisis y no como un inventario riguroso de fechas, daños y pérdidas, en caso contrario podemos incurrir en hacerlo demasiado técnico, y luego muy pesado y poco amigable para el uso local.</p>

Posteriormente esta información ha sido ingresada en una base de datos georreferenciada, *DesInventar*, una metodología y *software* desarrollado por LA RED y especializado para el inventario y análisis de la información de desastres ocurridos, que ha sido transferido a la Municipalidad.

- Elementos expuestos: nos ayudan a identificar por tipo de riesgo, y de manera más precisa, cuáles son los posibles daños y pérdidas. Para la comunidad son útiles, ya que precisan claramente cuáles son los puntos de mayor exposición en sectores de población, infraestructura de vivienda y servicios, infraestructura productiva y áreas de cultivo o de protección.

*También ayuda para ir diseñando los indicadores verificables de la reducción de las condiciones de riesgo e ir haciendo la evaluación y monitoreo del logro de los objetivos del comité de gestión.* Por ejemplo, este análisis nos señala el número de familias y viviendas expuestas a la erosión de la ribera del río o la cantidad de hectáreas de cultivo de maíz vulnerables a los derrumbes de ladera. Con esta información podemos diseñar indicadores que nos ayuden a medir la reducción de riesgos: en tanto tiempo se reducirá en tantas viviendas la exposición a la erosión del río, o en tantas hectáreas la vulnerabilidad a derrumbes de ladera.

- Características de las viviendas: tiene como objetivo hacer un diagnóstico detallado de las condiciones de riesgo de las viviendas y de las características socioeconómicas de los hogares.

Este registro ha sido de suma utilidad para la organización vecinal y para el gobierno local, pues les permite conocer vivienda por vivienda las condiciones de cada una de las familias. Ha sido ingresado a una base de datos relacionada directamente con un mapa digitalizado de la localidad, para que pueda ser usado y actualizado permanentemente por la Municipalidad.

- **Análisis organizacional:** tiene como objetivo conocer y analizar las relaciones entre las instituciones y organizaciones de la comunidad, e incluso entre las organizaciones locales y las instituciones externas. Nos ayuda a evaluar las limitaciones de los actores sociales y los conflictos existentes, pero también las capacidades y oportunidades del sistema institucional y organizacional.

Se trabajó en cada sector con grupos de hombres, mujeres y jóvenes (anexo 8), para recoger las percepciones de los diferentes actores de la comunidad. Luego se difundió, para entablar el diálogo y promover el diseño de estrategias de coordinación entre los distintos actores.

- **Visitas de campo:** desarrolladas con el grupo de líderes de cada sector, con la idea de corroborar los datos mostrados en el mapa de riesgo y en las fichas de inventario de desastres y de elementos expuestos.

Para la organización es una experiencia motivadora, pues identifican en el terreno sus problemas, van complementando sus trabajos de las fichas y del mapa, van conversando con los vecinos y ellos también muestran sus problemas y se incorporan al proceso. Podría ser incluso una dinámica inicial a partir de la cual se va armando el mapa de riesgo, llenando las fichas de elementos expuestos y recogiendo el inventario de desastres.



*Líderes voluntarios desarrollando trabajo de campo en el llenado de fichas.*

<p>5. Análisis de la información: cada uno de los equipos, formado por líderes de la localidad, representantes de las instituciones y técnicos en el tema, analizan la información y preparan un informe por sector o por tipo de riesgo, acompañado de mapas, gráficos y fotos para dar una idea más completa del problema y de sus causas.</p>	<p>A través del cruce de la información de las fichas de campo y del mapa de riesgo se hizo un análisis de las condiciones de amenaza y vulnerabilidad.</p> <p>1. Análisis por tipo de amenaza y para cada sector:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contaminación por basura, por desagüe, por aguas servidas, por gases y partículas en suspensión y por residuos orgánicos</li> <li>• Lluvias intensas</li> <li>• Vientos fuertes</li> <li>• Inundaciones por el río Huallaga</li> <li>• Deforestación de laderas</li> </ul> <p>2. Análisis de la vulnerabilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Características de las viviendas</li> <li>• Servicios básicos</li> <li>• Análisis de las organizaciones, relaciones y vulnerabilidad</li> </ul> <p>3. Análisis del riesgo local:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por tipo de amenaza, epidemias y enfermedades, lluvias intensas, vientos fuertes e inundaciones</li> <li>• Estimación del riesgo a partir del análisis de los elementos expuestos</li> </ul>
<p>6. Presentación de los resultados: a modo de taller, con la participación de los distintos grupos de análisis. Es el punto de partida para discutir las propuestas de intervención.</p>	<p>Encuentro de los distintos sectores de la comunidad para exponer su escenario de riesgo, para identificar similitudes y complementariedades, para plantear propuestas y para ir generando las primeras alianzas en la solución de sus problemas.</p> <p>Es imprescindible la participación de las instituciones de la localidad y de actores externos que reciban la percepción de los distintos sectores vecinales.</p>

## Dificultades y posibles soluciones

Potencialidades	Dificultades	¿Cómo se resolvieron?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocimiento de la realidad por parte de los pobladores, por su experiencia en la zona, por los eventos de desastres vividos, por su problemática diaria. La variedad de tipos de riesgo identificados y la calidad de la información puede ser muy superior que la de un diagnóstico técnico. En éstos se consideran las inundaciones y sismos como riesgos predominantes cuando la población identifica principalmente los problemas por contaminación, lluvias fuertes o vientos.</li> </ul>	<p>Involucramiento de la totalidad de los actores, que ya tienen trazados sus propios programas de trabajo y metas.</p>	<p>Identificando problemas motivadores muy sentidos por la comunidad, que permitieron la unidad de los distintos actores. En Picota, por ejemplo, un problema motivador es el de la basura, que afecta a toda la comunidad.</p> <p>Otra estrategia es involucrar a una institución líder o a los líderes particulares con capacidad de convocatoria, para que atraigan la participación de los demás.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización local y su experiencia de planificación, que contribuyó a la identificación de liderazgos y a una rápida respuesta de la población.</li> </ul>	<p>Incorporación de la metodología en las instituciones y organizaciones de base.</p>	<p>A través del fortalecimiento de equipos locales con experiencia de trabajo en temas de medio ambiente y desarrollo y con conocimiento de la zona.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de grupos organizados de jóvenes y líderes comunales que, interesados en la solución de los problemas de la localidad y en alcanzar el desarrollo, se involucraron y promovieron el proceso.</li> </ul>	<p>Análisis de conflictos entre distintos actores, lo que puede generar enfrentamientos.</p> <p>Aceptación de las herramientas e instrumentos metodológicos.</p>	<p>Trabajando por grupos separados: instituciones públicas y organizaciones de base, y luego presentando los resultados de las percepciones de los distintos sectores de la población.</p> <p>Adecuando y diseñando la metodología con los equipos locales, poniéndola en práctica y validándola.</p>

## Planificación

Después de haber identificado de manera participativa en cada uno de los sectores las condiciones de riesgo, sus causas y los actores involucrados, y luego de haber integrado ese análisis con toda la localidad, nos proponemos:

- Diseñar las estrategias de solución.
- Identificar las capacidades y oportunidades.
- Identificar los objetivos de desarrollo.
- Tomar las responsabilidades y compromisos necesarios.

Como señalamos al inicio, éstas nos son etapas cerradas. Muchas de las propuestas seguramente pueden haber salido ya en el proceso de diagnóstico, pues la comunidad, ni bien identifica el problema, propone una estrategia de solución. Es común escuchar, por ejemplo, al preguntar por los problemas: "Aquí lo que falta es una defensa ribereña", o "Lo que necesitamos es un buen drenaje". En realidad, desde ese momento ya están planteando sus propuestas de solución, y es necesario ir sistematizándolas y analizando con ellos su adecuación al problema.

Sin embargo, lo importante de esta etapa es la toma de decisiones: cuáles son los problemas más importantes para toda la localidad, cuáles pueden ser las soluciones, cuáles realmente (según nuestras capacidades y oportunidades) podemos poner en marcha, cuáles requieren de una gestión externa, cuáles son las más urgentes, y de acuerdo con estas discusiones, diseñar un plan operativo realista y ejecutable que defina las tareas específicas, los responsables, los tiempos y los presupuestos.

## Objetivos

- Conciliación de los intereses y expectativas de los actores locales en una visión de futuro común, y en objetivos a largo plazo que orienten la intervención en la gestión de riesgos de desastre y la incorporen en el proceso de desarrollo de la localidad.
- Toma de decisiones y de compromisos de manera articulada entre los actores locales, para la reducción de las condiciones de riesgo.

## Productos

- Plan de gestión del riesgo a cinco años y un plan de acción comunal que ordene las estrategias planteadas.
- Comité interinstitucional de gestión que ponga en marcha el plan de acción.

## Secuencia metodológica y cómo se desarrolló en Picota

	<b>¿Cómo se desarrolló en Picota?</b>
1. Presentación del diagnóstico de las amenazas y vulnerabilidades identificadas, en cada uno de los sectores.	<p>Se desarrolló un taller de presentación del diagnóstico y de discusión de las propuestas de intervención. Se inició con un recuento de todo el proceso de diagnóstico, destacando la participación de los actores. La presentación se desarrolló por grupos de cada sector, dando a conocer su escenario de riesgo y recibiendo las contribuciones de los otros grupos. Luego se articularon las problemáticas comunes, que afectaban a <i>más de un sector, con el objetivo de establecer alianzas entre distintos sectores de población.</i></p> <p>A partir de este taller se involucró a otras instituciones, organizaciones y personas que no habían participado hasta el momento en el proceso, para que conocieran el diagnóstico, mostraran sus ideas y plantearan nuevas propuestas. Como dijimos al inicio, el proceso de fortalecimiento organizacional se alimenta en cada uno de estos eventos, y poco a poco se van involucrando nuevas instituciones en la medida que van encontrando productos concretos.</p> <p>En este taller se validaron y se establecieron prioridades sobre los problemas más urgentes de la localidad, pero no antes de un encendido debate sobre las causas y responsables. Sin embargo, toda esta discusión sirvió para dar más fuerza a la necesidad de poner en práctica las estrategias planteadas y de asumir responsabilidades y compromisos por los actores. En el caso de Picota, en el proceso de diagnóstico se identificaron los siguientes cuatro tipos de riesgo:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Erosión de la ribera.</li><li>• Inundaciones de las viviendas por las lluvias fuertes.</li><li>• Contaminación por la basura de las calles.</li><li>• Contaminación por disposición inadecuada de aguas servidas.</li></ul>

<p>2. Planteamiento de propuestas.</p> <p>Las propuestas deben ser integrales, tanto como lo es el problema en sí. Es decir, deben tocar aspectos organizativos, educativos, técnicos, económicos, políticos e incluso legales.</p>	<p>Al presentar las condiciones de riesgo de cada sector, el grupo también hace una presentación de las propuestas de intervención definidas para su zona. Analizando éstas dentro del plenario, y recibiendo los aportes de los otros grupos, se afinan las estrategias para cada sector. Paralelamente se van articulando las propuestas comunes, que requieren de una intervención más coordinada entre las instituciones y sectores.</p> <p>Como mencionábamos, las propuestas deben ser tan integrales como lo son los problemas. Podemos tomar como ejemplo la propuesta de <i>reforestación de las riberas del río</i>, que incluye: la concientización de la población, la construcción de viveros comunales, la formación de comités de vigilancia y la asistencia técnica, o la propuesta de <i>mejoramiento del sistema de drenaje</i>, que incluye la elaboración de un proyecto y del expediente técnico, la gestión ante las instituciones públicas y privadas respectivas y campañas de limpieza con la población.</p>
<p>3. Identificación de capacidades y oportunidades.</p> <p>Esta dinámica es importante, porque la localidad reconoce e identifica sus potencialidades, lo que tiene un valor motivacional muy fuerte.</p>	<p>Para toda la comunidad, se identificaron las potencialidades para la puesta en marcha de las propuestas planteadas: capacidades y oportunidades. Para ello se diseñó un taller de participación ciudadana y gestión del riesgos de desastre en el que se motivaba a las instituciones y organizaciones a participar de manera coordinada en la promoción del desarrollo y a sumar las capacidades para poner en marcha el plan de acción, en caso necesario, aprovechando las oportunidades del entorno regional y nacional.</p>



En conjunto, se analizan sus experiencias, las fortalezas que han desarrollado y los recursos institucionales y organizativos con los que cuentan. Por otro lado, se analizan los factores externos que pueden facilitar el proceso: políticas regionales o nacionales, recursos del Estado, ONG o cooperación internacional, contactos claves o posibles alianzas con otras comunidades.

Esta dinámica aumenta, además, la capacidad de análisis del contexto regional y nacional en el que se mueve la localidad.

Como capacidades se consideran los recursos de la comunidad –humanos, técnicos, organizativos e institucionales– que pueden contribuir a reducir las condiciones de riesgo y a la búsqueda del desarrollo. A modo de ejemplo ponemos las más importantes:

- Capacidad de gestión del alcalde de la Municipalidad provincial
- Infraestructura de salud, educación y vivienda
- Alto nivel organizativo de la localidad: jóvenes, mujeres y vecinos
- Presencia de instituciones públicas

Las oportunidades, consideradas como factores externos a la localidad, serían aquellas condiciones políticas, sociales o económicas que pueden facilitar el desarrollo de un proceso de gestión del riesgo de desastre. Pueden ser los apoyos financieros gubernamentales o internacionales, el fortalecimiento del poder municipal, la presencia de ONG canalizadoras de recursos externos, etc. Como ejemplo, ponemos las más importantes:

- Programas de capacitación en fortalecimiento local: Asociación de Municipalidades, ONG
- Programas de gobierno para la construcción de infraestructura y vivienda
- Financiamiento de la cooperación internacional para proyectos con gobiernos locales

#### 4. Elaboración de visión de futuro común.

Etapa esencial en el proceso de planificación, ya que trata de conciliar y articular no sólo las distintas percepciones de los problemas y de las propuestas de intervención sino, principalmente, los intereses y expectativas de futuro de los distintos actores de la localidad.

En un taller, mediante una lluvia de ideas se trabajó la dinámica de visión de futuro. Se distribuyeron tarjetas repartidas para tal fin a cada poblador asistente a la actividad, representante de organización o de institución pública, donde expresan sus expectativas a un plazo fijado –cinco años– sobre cómo le gustaría que fuese su localidad en lo político, económico, organizativo, educativo, cultural y de infraestructura. Estas ideas pasaron por el filtro de las capacidades y oportunidades, para que la visión fuera una imagen real y más o menos “objetiva” entre lo que deseamos y lo que realmente queremos y podemos lograr. Es un ejercicio importante porque el *desarrollo* no sólo busca solucionar problemas sino principalmente satisfacer las necesidades y expectativas de la población, que van más allá de lo físico y estructural. Son predominantemente organizacionales, culturales, educativas, políticas, económicas y ambientales. A modo de ejemplo transcribimos la visión de futuro de Picota.

### **Visión de futuro-2003**

*La localidad de Picota, al año 2003, cuenta con servicios de desagüe, agua eficiente, las calles asfaltadas y con un adecuado sistema de drenaje pluvial, todo ello implementado acorde con el Plan de Ordenamiento Territorial. La ciudad y la carretera Marginal se encuentran arborizadas y las viviendas protegidas contra vientos, las quebradas y zonas ribereñas, así como los bosques, se encuentran protegidos y recuperados.*

*Asimismo, Picota ha disminuido los niveles de desnutrición infantil y ha desarrollado una adecuada cultura de prevención de desastres, liderada por el Comité de Defensa Civil, que está debidamente organizado y en la que participan los líderes, instituciones y organizaciones representativas de toda la provincia.*

5. Planteamiento de objetivos y ejes de intervención para la reducción de las condiciones de riesgo.

Haciendo una lectura de la visión de futuro y de las propuestas planteadas por cada uno de los sectores para los problemas prioritarios se diseñaron los objetivos generales del plan, que organizan los ejes de gestión de riesgos de desastre de la localidad. En el caso de Picoia se identificaron tres ejes:

- Ordenamiento territorial
- Saneamiento y educación ambiental
- Fortalecimiento del tejido social

Para cada uno de ellos se elaboró una matriz que organizó la información en:

resultado esperado	problema a resolver	qué hacer	qué necesitamos	qué nos falta	cómo lo conseguimos	quién	cuándo

6. Diseño del plan operativo.

Es tal vez el paso final del proceso de planificación, antes de pasar a la ejecución. Sin embargo, debe regresarse a él para evaluar cada una de las actividades y para analizar si se logró el objetivo trazado.

Articulando las propuestas de la comunidad con las capacidades y oportunidades identificadas, podemos identificar las propuestas más urgentes, las más importantes, las que se pueden desarrollar con participación de la comunidad, las que se pueden desarrollar con apoyo externo. Estas propuestas se deben organizar en un plan operativo que defina los recursos necesarios, lo que tenemos y lo que nos falta, cómo podemos conseguirlo, cuándo y quiénes pueden responsabilizarse de la actividad. La matriz utilizada para el diseño del plan operativo en cada uno de los ejes es:

eje	actividad	grupo objetivo	fecha	responsables	lugar

## Potencialidades, dificultades y posibles soluciones

Potencialidades	Dificultades	¿Cómo se resolvieron?
<p>Involucramiento de las organizaciones de la comunidad, de las instituciones del sector Educación, de las agrupaciones de jóvenes y especialmente del gobierno local, que permitió generar un grupo promotor al que poco a poco fueron incorporándose otras instituciones de la localidad.</p>	<p>Conflictos de intereses, para ceder espacios de intervención y de liderazgos.</p>	<p>Integrando los distintos actores en el proceso, analizando sus capacidades, articulando las actividades y potenciando las actividades que cada uno de ellos debía realizar individualmente. Por ejemplo, si el sector Salud debe desarrollar una campaña de capacitación para el uso de letrinas y las demás instituciones y organizaciones apoyan esa actividad, ésta puede ser más eficiente y sostenible. O si la Municipalidad está dispuesta a mejorar el sistema de drenaje pluvial pero no cuenta con los recursos necesarios, las demás instituciones y organizaciones pueden incorporarse a la actividad si la consideran importante.</p>
	<p>Débil poder para toma de decisiones de las instituciones públicas, que les dificulta asumir compromisos.</p>	<p>La clave está en identificar actividades que articulen los intereses de distintas instituciones y organizaciones, y que permitan la negociación y la integración de recursos y capacidades. En Picota fue, por ejemplo, la campaña de limpieza, que luego ha llegado a institucionalizarse.</p> <p>Al inicio, el proceso de planificación debe integrar los recursos de las distintas instituciones.</p>

## Implementación, seguimiento y evaluación

Definida la visión común de futuro, los objetivos generales, los ejes de intervención y las propuestas más importantes y urgentes en cada uno de ellos, habiéndose establecido prioridades para las propuestas que podemos trabajar de manera conjunta con los actores locales y organizados estos acuerdos en un plan de acción para la gestión local del riesgo; nos disponemos a poner en marcha las actividades del plan.

Como mencionábamos al presentar la propuesta metodológica, sólo al poner en marcha las actividades propuestas estaremos viendo los frutos de los procesos de diagnóstico y de planificación, y es a partir de la evaluación y realimentación que completamos el ciclo del proyecto. Así, en la medida que el proceso se recicle y se mantenga en el tiempo podemos decir que está alcanzando su sostenibilidad.

Esta fase, además, es doblemente importante, primero porque genera compromisos, no sólo de intercambio de ideas y de tiempo dedicado al proceso sino económicos, institucionales y personales. Y segundo, porque va a permitir, dependiendo de la efectividad, eficiencia e impacto de las actividades, mantener la motivación del grupo y el contagio a otros actores de la localidad.



*Construyendo el vivero comunal a partir del taller de capacitación.*

## Objetivo

- Fortalecer la organización comunal a través de la puesta en marcha de medidas de reducción de las condiciones de riesgos de desastre que articulen las capacidades de las instituciones y organizaciones locales.
- Motivar y promover la participación de los actores locales y de la población en general en la reducción de las condiciones de riesgos de desastre, incentivando su involucramiento en las actividades del comité de gestión.

## Productos

- Estrategias de reducción de las condiciones de riesgos de desastre planificadas participativamente.
- Comité interinstitucional de gestión activo, gestionando propuestas y poniendo en marcha el plan de acción comunal.



*Pobladores organizados participan de la limpieza de cunetas.*

## Secuencia metodológica y cómo se desarrolló en Picota

Las actividades desarrolladas se pueden dividir en cuatro tipos:

- Capacitación, con el fin de dar las pautas y la información necesaria para iniciar los procesos de ejecución en cada uno de los ejes prioritarios por la localidad.
- Campañas masivas que lograrán unir a la comunidad para la solución de problemas comunes: campaña de limpieza de calles y campaña de limpieza de cunetas. Pueden parecer actividades sencillas pero no es así: requieren de un despliegue grande de esfuerzos de negociación y gestión, de difusión y de participación ciudadana, así como de recursos económicos.
- Elaboración de expedientes técnicos que sirvan para la gestión de financiamiento externo, para el mejoramiento del sistema de recolección de basura, de drenaje pluvial y de tratamiento de aguas servidas. Por ejemplo, la construcción de drenaje pluvial de la primera y segunda cuadra del Jr. Túpac Amaru.
- Medidas técnicas planificadas participativamente, cuyo objetivo principal es motivar a la población a través de la ejecución de algunas actividades prioritarias para el comité, en las que participan las distintas instituciones que la conforman. En el caso de Picota, se desarrollaron sistemas de drenaje pluvial en algunas calles con problemas urgentes o graves y un sistema de eliminación de excretas en uno de los sectores con mayor participación de la población y con problemas graves de contaminación.



*Escolares y pobladores se unen en la campaña de limpieza de la ciudad.*

Frecuencia metodológica	¿Cómo se desarrolló en Picota?
<p>1. <i>Formación de grupos o comisiones de trabajo.</i> Para cada una de las actividades propuestas es necesario organizar el reparto de responsabilidades.</p>	<p>El comité de gestión se dividió en comisiones de trabajo que se encargaron de la organización específica de la actividad, de la gestión de los recursos y de la puesta en marcha de la propuesta.</p> <p>Una de las estrategias utilizadas <i>fue poner sobre la mesa de negociación local las tareas que cada actor debía cumplir dentro de su propio plan operativo institucional</i>, analizar cuáles eran de interés para el logro de los objetivos del plan de acción comunal, y luego apoyar la ejecución de estas actividades.</p>
<p>2. <i>Diseño de estrategias de ejecución.</i> Para cada una de las actividades propuestas es necesario diseñar estrategias de negociación y gestión de recursos, involucramiento de la población, difusión o logística, dependiendo del caso.</p>	<p>Se formaron comisiones para la organización de las capacitaciones, para las campañas masivas, para la elaboración de los expedientes técnicos y para la ejecución de las medidas técnicas.</p> <p><i>Capacitación:</i> se desarrollaron talleres de capacitación en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenamiento territorial</li> <li>• Participación ciudadana</li> <li>• Técnicas de construcción de viviendas con sistemas alternativos</li> <li>• Uso de letrinas y cloración de agua</li> <li>• Manipulación de alimentos</li> <li>• Construcción de viveros comunales</li> </ul> <p>Como mencionábamos, las etapas no son cerradas sino que se van complementando y concatenando: los límites entre unas y otras son difusos. Así, varias de estas capacitaciones se desarrollaron paralelamente al proceso de diagnóstico y a la formulación del plan de acción comunal, con el objetivo de ir brindando información técnica adicional que aporte a la identificación de los problemas y las propuestas. Ellas fueron: ordenamiento territorial, construcción de viveros comunales y técnicas de construcción de viviendas, temas que fueron alimentando paralelamente el proceso.</p> <p>Otra se desarrolló desde el inicio, para ir motivando el involucramiento de las instituciones y organizaciones locales: participación ciudadana y gestión del riesgos de desastre. Y otras se dieron directamente como producto del plan: manipulación de alimentos, uso de letrinas y cloración de agua.</p>



Dentro del comité de gestión se *definieron las responsabilidades de acuerdo con las especialidades de cada institución, tomando una el liderazgo y otras sirviendo de apoyo*. Así, y a modo de ejemplo, el sector Salud se encargó de los talleres de manipulación de alimentos y de uso de letrinas y cloración de agua<sup>12</sup>. Y según comentarios del personal de Salud, éstos han sido los más exitosos de los que han desarrollado hasta el momento por el nivel de participación de la población, por la logística desplegada y por la difusión dentro de la comunidad.

*Campañas de limpieza*: En la comunidad se desarrollaron dos campañas:

- Limpieza de calles
- Limpieza de cunetas

Son actividades consideradas prioritarias por el comité de gestión, por la urgencia del problema y porque afectan a la comunidad en general. Cuentan con la participación activa de las instituciones y generan un alto interés y poder de convocatoria en la población. En localidades con poblaciones de escasos recursos y con instituciones de presupuestos limitados, la prestación de servicios como redes de agua, desagüe, drenaje pluvial, limpieza de la ciudad y recolección de basura o el asfaltado de las calles requiere de una coordinación estrecha y una inversión conjunta entre el gobierno local y la comunidad. Así, estas "campañas masivas", que pueden parecer sencillas, requieren de mucho tiempo de gestión y negociación, del involucramiento de las instituciones y de los líderes de cada sector, de estrategias de difusión masiva, y para su sostenibilidad, *de mucha voluntad política del gobierno local*. Afortunadamente, el nivel de concientización de los graves problemas que pueden generar la acumulación de basura en las calles por contaminación ambiental, y un sistema de drenaje pluvial obstruido en la temporada de lluvias, ha llevado a institucionalizar en la Municipalidad, los sectores y el comité de gestión la ejecución periódica de campañas periódicas en la localidad de este tipo.

12. El sector Salud desarrolla estas capacitaciones dentro de su programa anual de trabajo. Sin embargo, al hacerlo de manera independiente, el nivel de participación de la población es menor, y los gastos mayores. Al hacerlo dentro del comité de gestión, en convenio con la Municipalidad, con las organizaciones de comerciantes, con las organizaciones de base, su nivel de convocatoria se ha elevado, y adicionalmente reduce costos, al compartirlos con otras instituciones.

*Elaboración de expedientes técnicos:* Para la puesta en marcha de algunas propuestas más permanentes, como la construcción de obras de infraestructura de viviendas y servicios –viviendas adecuadas, sistemas de drenaje pluvial, eliminación de excretas, rellenos sanitarios, etcétera– se requiere de una inversión mayor, cuyo financiamiento es necesario gestionar ante actores externos (instituciones públicas u organismos internacionales).

Uno de los requisitos indispensables para la solicitud de créditos o de donaciones es la presentación de expedientes técnicos del tipo de obra que se quiere ejecutar. Sin embargo, la elaboración de muchos de estos documentos es altamente costosa, y como la Municipalidad no tiene los recursos técnicos ni económicos para desarrollarlos aisladamente, entran en la agenda del plan de acción del comité de gestión. Incluso en algunos casos, aun para la elaboración de estos expedientes, se requiere del apoyo de actores externos, por lo que se debe incluir también estrategias de gestión de financiamiento o nuevas intervenciones de ONG y agencias financieras.

La comunidad dio prioridad a la elaboración de expedientes técnicos de sistemas de drenaje pluvial, y el expediente técnico de sistemas de desagüe.

*Medidas técnicas:* Para el fortalecimiento de la organización, y para aumentar la motivación de la comunidad y de las instituciones y organizaciones locales y su participación en el comité de gestión, muchas veces es necesario incluir dentro del proceso la ejecución de algunas obras de infraestructura, que muestren productos visibles del proceso de diagnóstico, planificación, coordinación y negociación desarrollado.

En el caso de Picota, de las actividades prioritarias para el plan de gestión se analizó cuáles se podían ejecutar, de acuerdo con las capacidades de los actores de la localidad, y éstas se colocaron en el plan de acción comunal. Se seleccionaron dos pequeñas obras: la construcción de cunetas de drenaje pluvial en una calle que se afecta fuertemente en cada período de lluvias, y un sistema piloto de desagüe en una urbanización popular que, por sus condiciones físicas, tiene dificultades de *conexión a la red de la ciudad*.

### 3. Evaluación y sistematización.

Punto esencial en el proceso de planificación, pues permitirá hacer la realimentación tanto del proceso de diagnóstico como del proceso de planificación.

La participación de las instituciones y organizaciones de la comunidad para este tipo de actividades es masiva, pero requiere de una etapa de organización, gestión y difusión intensa. Finalmente, ya en la mesa de negociación, unas aportan recursos económicos, otras mano de obra, otras alimentos para los días de obra, otras materiales de construcción, otras transporte, etc.

La evaluación se puede desarrollar en dos niveles:

- En las actividades ejecutadas: si se logró el producto deseado y si se contribuyó al logro del objetivo general propuesto y a los ejes planteados inicialmente en el plan de gestión de mediano plazo.
- Revisión del proceso: analizar el impacto de las actividades desarrolladas: qué cambios van generando en la comunidad y en la organización, qué nuevos procesos van saliendo a partir de nuestra intervención, si se ha influido en la forma de actuar de las instituciones externas dentro de la comunidad, si se ha logrado promover algunas réplicas en otras comunidades.

Para el caso del proyecto, se diseñaron unas fichas de evaluación a partir de los indicadores del marco lógico. Pero para la comunidad, *cuyas actividades van más allá de nuestra intervención, es necesario diseñar una guía de evaluación a partir de los objetivos que se han planteado como comunidad y de los indicadores que se puedan rescatar a partir del diagnóstico.*

Por ejemplo, para el objetivo de "mejorar las condiciones de saneamiento a través de un tratamiento adecuado de las aguas servidas" extraído de nuestro diagnóstico, que señalaba un problema de contaminación ambiental por la salida directa del sistema de desagüe al río, y la falta de cobertura del servicio de desagüe en un 45% de la ciudad, podemos plantearnos como indicador:

- La construcción de una planta de tratamiento adecuada y cobertura total del servicio de desagüe en la localidad de Picota, a finales del 2001.

Otro ejemplo: Al objetivo de "fortalecer la organización comunitaria para la reducción de las condiciones de riesgos de desastre", podemos plantearnos como indicador:

- La formación de un comité de gestión liderado por la Municipalidad, en el que participen las instituciones públicas y las organizaciones de base de la localidad, que está negociando la puesta en marcha de proyectos de gestión de riesgos de desastre a finales del 2001.

En la revisión del cumplimiento de estos indicadores debemos analizar los problemas encontrados y las potencialidades desarrolladas. Si el objetivo no ha sido cumplido, debemos plantearnos nuevos indicadores (es posible que el problema haya sido la sobrestimación de las capacidades de la localidad) y reprogramar las actividades. Debemos tomar en cuenta que los documentos de diagnóstico y de plan de gestión son instrumentos de trabajo que deben estar en constante revisión. Y que el seguimiento y la evaluación es un proceso que debe ser permanente.

## Potencialidades, dificultades y posibles soluciones

Potencialidades	Dificultades	¿Cómo se resolvieron?
<p>El involucramiento de los distintos actores de la población. Incluso muchos que no participan activamente del comité de gestión, o de las reuniones de diagnóstico y planificación, se incorporan para apoyar las actividades concretas. Entre ellos, los comerciantes, los empresarios madereros y el sector Agricultura, con recursos varios: económicos, logísticos e incluso de mano de obra.</p>	<p>Escasos recursos económicos por dos motivos: por los bajos recursos de las instituciones públicas y de las municipalidades en los niveles locales; y por la todavía débil incorporación de las actividades en los planes operativos de cada institución.</p>	<p>Involucrando a la comunidad, a la empresa privada, y en caso necesario a actores externos, a través de campañas radiales, de calles, de comercio por comercio, o de negociación formal, en caso de instituciones externas.</p>
	<p>Muchas veces se tiende a reducir la visión de proceso (que debe tener la gestión del riesgo), a una visión de productos concretos, en los que se pierde de vista los ejes estratégicos y los objetivos a los que cada una de esas actividades debe contribuir. En estos casos la sostenibilidad puede verse debilitada, pues se hace más importante cumplir con la actividad, que influir en el proceso de reducción de las condiciones de riesgos de desastre.</p>	<p>Revisando continuamente el plan de gestión, la visión de futuro y los objetivos propuestos, a manera de evaluación de las actividades desarrolladas, y para la organización de las siguientes. El plan, al igual que el diagnóstico, deben ser documentos guía, orientadores y de revisión permanente.</p>
	<p>Incorporación de las actividades del comité de gestión en los planes institucionales sectoriales, que derive en una real negociación de presupuestos y de responsabilidades. En muchos casos, la gestión del riesgo queda como un añadido más a las funciones de las instituciones, en el que el involucramiento depende de la motivación y grado de sensibilización del funcionario de turno y no de un involucramiento institucional formalizado.</p>	<p>Incentivando la integración de los ejes estratégicos de la gestión del riesgo, concertadamente decididos por el comité local, en los planes institucionales y organizacionales, de acuerdo con las responsabilidades asumidas. De esta manera se aseguraría un involucramiento real de las instituciones, poniendo en juego en la mesa de negociaciones, no sólo voluntades, sino también presupuestos y responsabilidades.</p>

# 6

## Algunas lecciones que deja el proceso

De este proceso de fortalecimiento de la organización comunal y de la interacción cercana con un sinnúmero de actores con características distintas: líderes y pobladores de base, técnicos, políticos, educadores y estudiantes, jóvenes, mujeres y hombres, lugareños y migrantes, agricultores, comerciantes y empresarios, cada uno con percepciones, intereses y expectativas propias y con prácticas y formas de vida disímiles, se han podido rescatar lecciones valiosas de sentido de comunidad, de trabajo en equipo, de intercambio y de reciprocidad, de esfuerzo, de empeño y de satisfacción plena por lo conseguido.

Consideramos que para lograr una organización sólida es necesario pasar por todos estos avatares, que las experiencias positivas y negativas van alimentando y fortaleciendo las relaciones entre las instituciones y organizaciones; en otras palabras, van consolidando la comunidad. A continuación presentamos algunas de las lecciones más importantes de este proceso:

- Que el fortalecimiento de la organización comunitaria para la gestión del riesgo es un proceso de largo plazo, que incluye principalmente el cambio de actitud en las relaciones interinstitucionales y una mayor eficiencia en las prácticas cotidianas. No debe desanimarnos el hecho de que no todos participen desde el inicio: en el camino se irán involucrando, en la medida que sientan que el trabajo coordinado y articulado va dando resultados concretos, y sin duda todo ese esfuerzo dará una mayor sostenibilidad al proceso.
- El proceso de reducción de las condiciones de riesgos de desastre: la gestión de riesgos de desastre, es una puerta de las varias entradas al tema de desarrollo. Es una buena razón para hacer un diagnóstico integral de la localidad, para iniciar procesos de planificación, de negociación y de toma de decisiones de manera conjunta, y para gestionar e implementar estrategias de interés comunal. El comité de gestión es, finalmente, un comité cuyos temas se conectan constantemente con los temas de gestión del desarrollo.
- Uno de los retos es lograr que la gestión de riesgos de desastre sea un tema de importancia y de interés generalizado en la comunidad, para los gobiernos locales, las instituciones públicas y las organizaciones de base, y no

sólo un tema coyuntural. Debemos recordar que todavía tenemos muy marcado en nuestra mente y actitudes que los temas de desastres y riesgos de desastre son marginales al desarrollo, y que estos se refieren a estar preparados para las emergencias. Para lograr ese cambio, es necesario combinar estrategias de capacitación, de sensibilización y de involucramiento de todos los actores en el diagnóstico integral de las condiciones de riesgo. Así, gradualmente irán percibiendo que los desastres son en realidad los indicadores más fieles del desarrollo y de los desequilibrios en las relaciones sociales, políticas, económicas y ambientales, en la localidad y en la región. Hacer gestión del riesgo significa acercarnos al desarrollo sostenible.

- Es necesario entender la participación como el involucramiento activo de las instituciones y organizaciones de la población en todo el proceso: en la identificación de los problemas, en la búsqueda de soluciones, en la priorización, planificación y toma de decisiones, en la negociación de los proyectos; en la implementación de las actividades y, por último, en la evaluación y monitoreo del proceso. En muchos casos se habla de participación de la población, porque brinda información para un diagnóstico o porque participa en las asambleas informativas comunales o porque apoyan en alguna obra; pero eso no contribuye en nada a la sostenibilidad de las actividades, de la gestión del riesgo, ni al fortalecimiento de una organización comunal.
- Para involucrar a las instituciones y organizaciones locales, es necesario identificar qué intereses mueven a cada uno de esos actores, y tratar de articularlos, y de responder a ellos: intereses políticos, de liderazgo comunal, institucionales, de mejoramiento de la calidad de vida, de reducir sus riesgos, de aumentar su productividad, ingresos, rentabilidad, etc. Por ejemplo, los gobiernos locales se involucrarán, en la medida que vean que las acciones les representan cierto beneficio y beneplácito popular. Así además del cumplimiento concreto de las actividades, será necesario trabajar acciones de difusión y de acercamiento entre autoridades y población. A las organizaciones comunales les interesan las acciones concretas; así, en la medida que vayamos desarrollando el proceso de diagnóstico y de planificación, debe irse dosificando con la implementación de campañas de interés comunitario para asegurar su participación. A Salud le puede interesar, por ejemplo, que sus actividades se vean reflejadas en el plan de acción, y que los esfuerzos contribuyan al logro de sus metas institucionales; así, tendremos que dar prioridad a estrategias que los involucren y que hagan más eficientes sus actividades.

- El diagnóstico es el paso inicial e indispensable para motivar a los actores, para involucrarlos en el proceso y para generar compromisos. Antes de la formulación de propuestas y la planificación de las actividades, es necesario que la comunidad haga un autoanálisis de su problemática, de las causas que la generan y de cuáles son sus responsabilidades.

De la calidad del diagnóstico dependerá la calidad de las propuestas. Así, si el diagnóstico es integral, es decir, recoge las distintas variables (técnicas, sociales, políticas, económicas, educativas, ideológicas, ambientales y demás) que conforman el problema, las propuestas podrán responder más fácilmente a una solución integral.

El diagnóstico debe ser un documento en permanente revisión, debe ser una práctica constante que perciba y asimile los cambios políticos, económicos, ambientales o sociales en la comunidad; sean externos o internos; sean generados por las actividades del comité de gestión o no. Sobre esta base se irá orientando y haciendo los cambios necesarios al proceso de planificación y de implementación.

- El proceso de planificación no debe ser entendido como el proceso de generación de un documento que, como otros, se encarpete, sino como un ejercicio constante de negociación entre actores, de discusión de sus intereses y de sus expectativas y, por supuesto, de formulación de propuestas y suma de capacidades.

Debe ser visto como un proceso dinámico, que requiere en su implementación, de la evaluación y monitoreo permanente de las metas trazadas, de las actividades planteadas y del logro de los objetivos.

Debe ser flexible y adecuarse a los cambios políticos, económicos o sociales (internos o externos) que puedan estar afectando positiva o negativamente a la localidad. Así podrá aprovechar mejor sus capacidades y las oportunidades del entorno.

- El proceso de implementación debe responder a las prioridades establecidas por el comité de gestión, porque además de tener el objetivo concreto de reducir las condiciones de riesgo, tiene dos propósitos complementarios e indispensables de obtener: motivar la participación de los actores a través del logro de actividades concretas de manera conjunta; y motivar la participación de otros actores que todavía no se involucran del todo, pero que en la medida que perciban que el espacio de coordinación del comité de gestión tiene resultados importantes, se interesen, se acerquen y se incorporen. Las acciones de difusión, sensibilización y la incorporación de la población en general, son estrategias importantes para el logro de estos objetivos.



- La evaluación y monitoreo es una de las etapas más importantes del proceso de fortalecimiento organizacional, pues en ella se analiza la eficiencia de las actividades desarrolladas, la eficacia del grupo de instituciones y organizaciones y el impacto generado en la localidad y fuera de ella. Es necesario tener claros los objetivos propuestos para evaluar cómo cada una de nuestras actividades contribuye a lograrlos.

Es importante generar con el comité de gestión indicadores precisos que permitan analizar si se está reduciendo realmente las condiciones de riesgo, así como generar metodologías adecuadas a los niveles locales, para que la evaluación y la retroalimentación sean eficientes.

- Para asegurar la sostenibilidad del proceso más allá de la presencia del proyecto, es necesario fortalecer en todo momento las capacidades locales para que, terminadas las actividades, puedan dar seguimiento al diagnóstico y planificación. Para ello es necesario formar equipos locales de promotores, desarrollar metodologías adecuadas y principalmente, generar las condiciones de motivación y de sensibilización suficientes para que el proceso no se diluya.
- También, es necesario que las organizaciones participantes incluyan en su propia planificación, planes operativos y, si es posible, organización o estructura, el tema de la gestión de los riesgos de desastre. De esta manera éste habrá quedado incluido en la organizacional e institucional de la localidad.
- Para asegurar la replicabilidad del proceso en otras localidades, es necesario promover el involucramiento de actores externos a la localidad, comunidades vecinas e instituciones u organizaciones de nivel regional que, conociendo la metodología y viendo los resultados, se interesen en ponerlo en práctica en otras comunidades.
- Debe contar con el compromiso del gobierno local o municipal. Cabe preguntarse cuánto de los éxitos se deben a ello y qué estrategias alternativas pueden existir cuando el gobierno local -por debilidad institucional, falta de liderazgo o intereses políticos- no cumple este rol.
- En orden a la sostenibilidad del proceso local de gestión de riesgos deben estar presentes en algunos talleres, entidades nacionales (Defensa Civil, Asociación de Municipalidades, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, etc.) e incluso internacionales (agencias bilaterales y multilaterales). Ello dará al comité local de gestión una mayor capacidad de negociación, incluso a nivel regional, y al proyecto mayores posibilidades de replicabilidad.

# Anexo 1

## Guía metodológica

### Mapa de riesgos del caserío

<b>Objetivo</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conocer la ocupación actual del espacio de la localidad, identificando la distribución de las zonas productivas, viviendas.</li> <li>2. Identificar las zonas de riesgos actuales de la localidad por la presencia de amenazas naturales, siconaturales, antrópicos y factores de vulnerabilidad.</li> </ol>
-----------------	--

<b>¿Qué información necesito?</b>	<p><i>Distribución de los recursos naturales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ubicación de áreas de bosque, pastos naturales</li> <li>• Principales ríos y/o quebradas, ubicación de manantiales y otras fuentes de agua de la localidad</li> <li>• Zonas deforestadas</li> </ul> <p><i>Distribución de las zonas productivas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ubicación de cultivos</li> <li>• Zonas de afectación por efectos de la lluvia, deslizamiento, etc.</li> </ul> <p><i>Distribución de las viviendas y servicios básicos y sociales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ubicación física de las viviendas, con respecto a las amenazas.</li> <li>• Distribución de los servicios básicos (escuela, capilla, local comunal, puesto de salud, comedor, botiquín comunal, cancha deportiva, cementerio)</li> </ul> <p><i>Ubicación de las vías de comunicación</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar las vías principales, trochas carrozables, caminos de herradura</li> <li>• Puntos críticos de las vías de acceso por deslizamiento o en épocas de lluvia</li> </ul>
-----------------------------------	---

	<p><i>Identificación de las zonas de riesgo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonas de riesgo por contaminación, producto de la acumulación de basura, desechos orgánicos, aguas servidas, desagües</li> <li>• Ubicación de zonas inundables, de deslizamiento, de deforestación, de derrumbes</li> <li>• Ubicación de proyectos referidos a la prevención de desastres</li> <li>• Defensa ribereñas, pircos, etc.</li> </ul>
--	--

<b>¿Quiénes?</b>	2 miembros del equipo
------------------	-----------------------

<b>¿Con quiénes?</b>	Grupo de 10 a 15 pobladores
----------------------	-----------------------------

<b>¿Cuánto tiempo?</b>	3 horas
------------------------	---------

<b>Material</b>	Papelógrafos, plumones delgados y gruesos, crayolas
-----------------	---

<b>¿Cómo hacer?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se solicita a los participantes que dibujen un croquis o mapa de su localidad, barrio o sector, donde deben identificar la distribución de los recursos naturales, áreas productivas, distribución de las viviendas y zonas de riesgo</li> <li>• Se debe recabar información de los recursos y actividades de la localidad, y sobre su ubicación</li> <li>• Se va siguiendo el dibujo de los participantes y al mismo tiempo se debe ir haciendo preguntas de interés o de lo que se crea más relevante, de tal manera que vaya dando dinámica a la técnica</li> </ul>
---------------------	---

## Anexo 2

### Ficha de inventario de desastres

<b>A. Ubicación y descripción general</b>				Código	
Departamento	Provincia	Distrito	Localidad		
Tipo de evento	Fecha del evento	Duración	Inicio	Fin	
Descripción general					

<b>B. Daños a personas y viviendas</b>		<b>C. Daños a la infraestructura productiva y la producción</b>			
Personas	Cantidad		Afectada	Destruída	
1. Heridas o enfermas		1. Cultivos (ha)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Desaparecidas		2. Tipo de cultivo (especificar)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Muertas		3. Canal de riego	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Familias		4. Productos almacenados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Damnificadas		5. Bocatoma (unidad)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Afectadas		6. Ganado mayor (especificar)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Viviendas		7. Ganado menor (especificar)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Destruídas		8. Puertos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Afectadas		9. Embarcaciones	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		10. Otros	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<b>D. Daños a</b>						
<b>la infraestructura</b>		<b>los servicios públicos</b>		<b>la infraestructura social</b>		
Afectados Destruídos		Afectados Destruídos		Afectados Destruídos		
1. Carreteras (kilómetros)	<input type="text"/> <input type="text"/>	1. Agua potable	<input type="text"/> <input type="text"/>	1. Centros educativos	<input type="text"/> <input type="text"/>	
2. Trochas	<input type="text"/> <input type="text"/>	2. Alcantarillado	<input type="text"/> <input type="text"/>	2. Centros de salud	<input type="text"/> <input type="text"/>	
3. Puentes (unidades)	<input type="text"/> <input type="text"/>	3. Electricidad	<input type="text"/> <input type="text"/>	3. Centros de abasto	<input type="text"/> <input type="text"/>	
4. Alcantarillas	<input type="text"/> <input type="text"/>	4. Teléfono	<input type="text"/> <input type="text"/>	4. Locales públicos	<input type="text"/> <input type="text"/>	
5. Cunetas	<input type="text"/> <input type="text"/>	5. Transporte	<input type="text"/> <input type="text"/>			

**E. Efectos secundarios (situaciones más importantes después del desastre, tales como contaminación, plagas, epidemias, saqueos, etc.)**

Observaciones:

Requerimientos para el manejo del desastre:

Elaborado por:

# Anexo 3

## Ficha de elementos expuestos

### Riesgo: Contaminación

#### A. Ubicación y descripción general

Provincia	Distrito	Localidad
Número de familias		Número de viviendas
Servicios	Agua	Desagüe

#### B. Eventos de mayor impacto

Evento	Fecha del evento	Tiempo de duración	Daños	Causas	Efectos secundarios

#### C. Características de la amenaza

Tipo de contaminación	Ubicación	Causas	Efectos que genera
Acumulación de basura			
Aguas servidas			
Desagües			
Ruidos			
Gases contaminantes			
Otros			

#### D. Elementos expuestos

Población		
Número de familias		Observaciones
Número de viviendas		Observaciones

# Anexo 4

## Ficha de elementos expuestos Riesgo: Deslizamiento

### A. Ubicación y descripción general

Provincia	Distrito	Localidad	Barrio o sector
Número de familias		Número de viviendas	
Servicios	Agua	Desagüe	Energía
Otros			

### B. Eventos de mayor impacto

Evento	Fecha del evento	Tiempo de duración	Daños	Causas	Efectos secundarios

### C. Características del terreno

Pendiente	Cobertura vegetal	Bosque	Purma	Pastos	Cultivos permanentes	Cultivos en limpio	Otros
	Muy inclinado						
Moderadamente inclinado							
Plano							

<b>Tipo de suelo</b>	Limoso <input type="checkbox"/>	Arcilloso <input type="checkbox"/>	Arenoso-limoso <input type="checkbox"/>
	Arenoso <input type="checkbox"/>	Limo-arenoso <input type="checkbox"/>	Arenoso-arcilloso <input type="checkbox"/>

### D. Características de la amenaza

Causas de ocurrencia	
Meses de ocurrencia	
Velocidad de ocurrencia (Velocidad del flujo)	Área por afectar
Tipo de material que arrastra	
Rocoso <input type="checkbox"/>	Suelto <input type="checkbox"/>
Mixto <input type="checkbox"/>	

## E. Elementos expuestos

Población		
Número de familias		Observaciones:
Número de viviendas		Observaciones:

Infraestructura	
Tipo de infraestructura	Descripción de la infraestructura
Fuente de abastecimiento de agua	
Fuente de abastecimiento de energía	
Centrales telefónicas	
Infraestructura de riego	
Carreteras	
Caminos	
Puentes	
Otros	

Unidades de producción		
Tipo de producción	Área afectable	Observaciones

## F. Acciones de prevención

Acciones	Institución

Observaciones

Elaborado por: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_



# Anexo 5

## Ficha de elementos expuestos Riesgo: Inundaciones

### A. Ubicación y descripción general

Provincia	Distrito	Localidad	Barrio o sector
Número de familias		Número de viviendas	
Servicios	Agua	Desagüe	Energía
Otros			

### B. Eventos de mayor impacto

Fecha del evento	Tiempo de duración	Daños	Causas	Efectos secundarios

### C. Características del terreno

Pendiente	Muy alta <input type="checkbox"/>	Alta <input type="checkbox"/>	Media <input type="checkbox"/>	Baja <input type="checkbox"/>	Plana <input type="checkbox"/>
Tipo de cobertura vegetal					
<b>Tipo de suelo</b>	Limoso <input type="checkbox"/>	Arcilloso <input type="checkbox"/>	Arenoso-limoso <input type="checkbox"/>		
	Arenoso <input type="checkbox"/>	Limo-arenoso <input type="checkbox"/>	Arenoso-arcilloso <input type="checkbox"/>		

### D. Características de la amenaza

Meses de ocurrencia		Intensidad		Recurrencia	
Mecanismos de ocurrencia (lenta o violenta)					
Acumulación de aguas					
Derrumbes					
Deslizamientos					
Otros					

### E. Elementos expuestos

Población		
Número de familias		Observaciones:
Número de viviendas		Observaciones:

Infraestructura	
Tipo de infraestructura	Descripción de la infraestructura
Fuente de abastecimiento de agua	
Fuente de abastecimiento de energía	
Centrales telefónicas	
Infraestructura de riego	
Carreteras	
Caminos	
Puentes	
Otros	

Unidades de producción		
Tipo de producción	Área afectable	Observaciones

### F. Acciones de prevención

Acciones	Institución

Observaciones

Elaborado por: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_

# Anexo 6

## Ficha de elementos expuestos

### Riesgo: Lluvias intensas

#### A. Ubicación y descripción general

Provincia	Distrito	Localidad	Barrio o sector
Número de familias			Número de viviendas
Servicios	Agua	Desagüe	Energía Otros

#### B. Eventos de mayor impacto

Fecha del evento	Tiempo de duración	Daños	Causas	Efectos secundarios

#### C. Características del terreno

Pendiente	Muy alta <input type="checkbox"/>	Alta <input type="checkbox"/>	Media <input type="checkbox"/>	Baja <input type="checkbox"/>	Plana <input type="checkbox"/>
Tipo de cobertura vegetal					
<b>Tipo de suelo</b>	Limoso <input type="checkbox"/>	Arcilloso <input type="checkbox"/>	Arenoso-limoso <input type="checkbox"/>		
	Arenoso <input type="checkbox"/>	Limo-arenoso <input type="checkbox"/>	Arenoso-arcilloso <input type="checkbox"/>		

#### D. Características de la amenaza

Meses de ocurrencia	Intensidad	Recurrencia
<b>Efectos secundarios</b>		
Acumulación de aguas		
Derrumbes		
Deslizamientos		
Otros		

## E. Elementos expuestos

Población		
Número de familias		Observaciones:
Número de viviendas		Observaciones:

Infraestructura	
Tipo de infraestructura	Descripción de la infraestructura
Fuente de abastecimiento de agua	
Fuente de abastecimiento de energía	
Centrales telefónicas	
Infraestructura de riego	
Carreteras	
Caminos	
Puentes	
Otros	

Unidades de producción		
Tipo de producción	Área afectable	Observaciones

## F. Acciones de prevención

Acciones	Institución

Observaciones

Elaborado por: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_

# Anexo 7

## Ficha de elementos expuestos

### Riesgo: Vientos fuertes

#### A. Ubicación y descripción general

Provincia	Distrito	Localidad	Barrio o sector
Número de familias		Número de viviendas	
Servicios	Agua	Desagüe	Energía
		Otros	

#### B. Eventos de mayor impacto

Fecha del evento	Tiempo de duración	Daños	Causas	Efectos

#### C. Características del terreno

Pendiente	Muy alta <input type="checkbox"/>	Alta <input type="checkbox"/>	Media <input type="checkbox"/>	Baja <input type="checkbox"/>	Plana <input type="checkbox"/>
Tipo de cobertura vegetal					

#### D. Características de la amenaza

Meses de ocurrencia	Intensidad	Recurrencia
Dirección	Otros	

### E. Elementos expuestos

Infraestructura	Ubicación	Población afectada	Estado de la infraestructura		Observaciones
			Techos	Paredes	
Viviendas					
Centros educativos					
Establecimientos de salud					
Locales públicos					
Otros					

### Unidades de producción

Tipo de producción	Área afectable	Observaciones

### F. Acciones de prevención

Acciones	Institución

Observaciones

Elaborado por: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_

# Anexo 8

## Guía metodológica

### Análisis de instituciones y organizaciones

<b>Objetivo 1</b>	Entender las interrelaciones existentes entre las instituciones y organizaciones presentes en la comunidad.
-------------------	---

<b>¿Qué información necesitamos?</b>	<p>Lista de las instituciones y organizaciones de base de la localidad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rol y actividades de las organizaciones y/o instituciones y tiempo en el caserío</li> <li>• Grado de organización y experiencia</li> <li>• Nivel de participación y decisión de los socios</li> <li>• Respuesta ante situaciones de emergencia o para desarrollar trabajos de prevención</li> <li>▪ Relación que existe entre las organizaciones y con las instituciones</li> <li>• Grado de acercamiento al gobierno local</li> <li>• Capacidad de gestión de los dirigentes de la organización</li> <li>• Proyectos que estén desarrollando en la localidad</li> <li>• Conflictos existentes entre organizaciones o instituciones</li> <li>• Importancia para los pobladores</li> </ul>
--------------------------------------	---

<b>¿Quiénes?</b>	2 miembros del equipo
------------------	-----------------------

<b>¿Con quiénes?</b>	Grupo de 10 a 15 pobladores
----------------------	-----------------------------

<b>¿Cuánto tiempo?</b>	3 horas
------------------------	---------

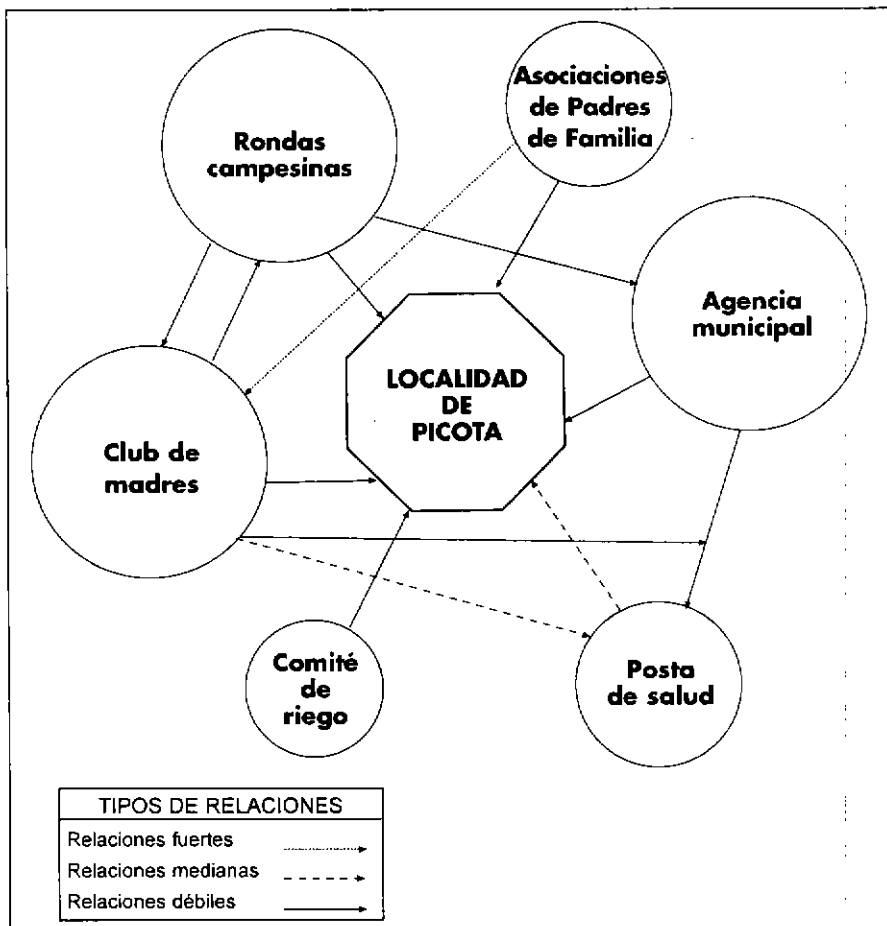
<b>Materiales</b>	Papelógrafos, plumones, círculos de cartulina de tres tamaños (por lo menos 20 de cada tamaño).
-------------------	---

<b>¿Cómo hacer?</b>	<p>El grupo debe incluir personas representantes de las organizaciones e instituciones de la localidad.</p> <p><i>Caracterización de las organizaciones e instituciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar a los asistentes que nombren las organizaciones e instituciones que tienen incidencia en la vida de la comunidad, para lo cual se debe de confeccionar previamente una matriz, donde se coloca el nombre de la institución u organización, el rol o actividad que desempeña y su grado de importancia dentro de la comunidad. La discusión puede empezar con la pregunta: ¿Cuál institución es más importante para el desarrollo de la comunidad?</li> </ul> <p>MATRIZ DE ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES-FORTALEZAS Y HABILIDADES:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Insr./Org.</th> <th>Fecha creación</th> <th>Rol/actividades</th> <th>Importancia</th> <th>Capacidades</th> <th>Vulnerabilidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Después de tener un listado de todas las organizaciones e instituciones locales, se desarrolla un análisis de capacidades y vulnerabilidades para identificar los puntos fuertes y críticos de las organizaciones e instituciones.</li> </ul> <p><i>Grado de importancia para la comunidad:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Escribir en círculos de diversos tamaños el nombre de la organización o institución, según el orden de importancia calificada por el grupo (círculo grande el de mayor importancia).</li> </ul>	Insr./Org.	Fecha creación	Rol/actividades	Importancia	Capacidades	Vulnerabilidad																		
Insr./Org.	Fecha creación	Rol/actividades	Importancia	Capacidades	Vulnerabilidad																				



*Establecer relaciones entre organizaciones e instituciones:*

- Ubicar los círculos según la relación que tenga la organización o institución con la comunidad: cerca cuando hay una estrecha relación y lejos cuando hay poca coordinación o acercamiento de ellas a la población.
- Indicar mediante líneas el grado de relación entre las organizaciones y/o instituciones. Para ello se debe haber establecido una tipología de relaciones (relaciones fuertes, medianas, débiles o esporádicas).



## Anexo 9

### Ficha de características de la vivienda

<b>A. Ubicación y descripción general</b>			Código	Fecha		
Provincia	Distrito	Localidad		Barrio/Sector		
Nombre del propietario	Dirección	Habitantes por vivienda	Familias por vivienda			

#### B. Características generales de la vivienda

Ubicación		Terreno		Tenencia de la vivienda	
	Observaciones	1. Área total		1. Propia	
1. Zona plana		2. Área construida		2. Alquilada	
2. Zona baja		3. Área libre		3. Otros	
3. Pendiente					
4. Ladera					
5. Otros					

#### C. Tipo de construcción de la vivienda

Paredes		Techo		Piso		Antigüedad		Estado de construcción	
Tapial	<input type="checkbox"/>	Calamina	<input type="checkbox"/>	Tierra	<input type="checkbox"/>	Menos de 5 años	<input type="checkbox"/>	Alto deterioro	<input type="checkbox"/>
Adobe	<input type="checkbox"/>	Teja	<input type="checkbox"/>	Cemento	<input type="checkbox"/>	De 5 a 10 años	<input type="checkbox"/>	Deterioro	<input type="checkbox"/>
Ladrillo	<input type="checkbox"/>	Aligerado	<input type="checkbox"/>	Teja	<input type="checkbox"/>	De 11 a 20 años	<input type="checkbox"/>	Sin deterioro	<input type="checkbox"/>
Bloquetas	<input type="checkbox"/>	Palma	<input type="checkbox"/>	Otros	<input type="checkbox"/>	Más de 21 años	<input type="checkbox"/>		
Quincha	<input type="checkbox"/>	Otros	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>				
Madera	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>				
Cañabrava	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>				
Otros	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>				

## D. Servicios de la vivienda

Agua	
Red pública <input type="checkbox"/>	Pileta <input type="checkbox"/>
Río <input type="checkbox"/>	Mananial <input type="checkbox"/>
Acequia <input type="checkbox"/>	Otros <input type="checkbox"/>
Pozo <input type="checkbox"/>	

Desagüe
Red pública <input type="checkbox"/>
Letrinas <input type="checkbox"/>
Otros <input type="checkbox"/>

Energía eléctrica
Red pública <input type="checkbox"/>
Generador <input type="checkbox"/>
Mechero <input type="checkbox"/>
Otros <input type="checkbox"/>

# Bibliografía

- FRANCO, Eduardo; ZILBERT Linda (1996). "El Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú o el problema de la definición del campo de los desastres". En: Allan Lavell y Eduardo Franco (eds.) *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido*. Lima, LA RED, FLACSO, ITDG, pp. 309-441.
- HEWITT, Kenneth (ed.) (1983). "The idea of calamity in a technocratic age". En: Kenneth Hewitt, *Interpretations of Calamity: from the viewpoint of human ecology*. Allen and Unwin, London (Cfr. Lavell, 1983).
- ITDG, Programa de Desastres, (2000). *Informes trimestrales de actividades del proyecto Fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión del riesgo a desastres en la provincia de Picota, San Martín - Perú*.
- ITDG, Municipalidad Provincial de Picota, Comité de Gestión de Riesgo de Villa Picota, (2000). *Diagnóstico de riesgos de desastre de Villa Picota*.
- LA RED (Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina) (1993). *Agenda de Investigación y Constitución Orgánica*. ITDG, COMECSO.
- LAVELL, Allan (1993). "Ciencias sociales y desastres: un encuentro inconcluso". En: Andrew Maskrey (comp.) *Los desastres no son naturales*, Colombia, LA RED, ITDG, pp. 135-154.
- LAVELL, Allan, comp., (1994). *Viviendo en riesgo: Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina*, Bogotá: Tercer Mundo Editores (LA RED-FLACSO-CEPREDENAC).
- LAVELL, Allan (1996). "La gestión de los desastres: hipótesis, concepto y teoría". En: Allan Lavell y Eduardo Franco (eds.) *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido*. Lima, LA RED, FLACSO, ITDG, pp. 1-29.
- LAVELL, Allan (1998). *Un encuentro con la verdad: los desastres en América Latina durante 1998, en: Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe*, San José, FLACSO, Secretaría General, Año 2, pp. 164-172.

LAVELL, Allan y Eduardo FRANCO (eds.) (1996). *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido*. Lima, LA RED, FLACSO, ITDG.

TIMBERLAKE, Lloyd (1984). "Desastres naturales: ¿Fuerza mayor u obra del hombre?" (*Documento de Información de Earthscan No. 39*), Londres, EARTHSCAN, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, mayo.

WILCHES-CHAUX, Gustavo (1998). *Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador o Yo voy a correr el riesgo: Guía de LA RED para la gestión local del riesgo*, Lima: ITDG-La Red.

ZILBERT, Linda (1998). *Guía de LA RED para la gestión del riesgo: Módulos para la capacitación*. Quito: IT Perú - LA RED.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE  
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA  
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA  
Correo e.: [tareagrafica@terra.com.pe](mailto:tareagrafica@terra.com.pe)  
TELÉF. 424-8104 / 332-3229 FAX: 424-1582  
MARZO 2002 LIMA - PERÚ