



Reducción del Riesgo de Desastres en el Ámbito Local: Lecciones desde la Subregión Andina



COMUNIDAD ANDINA

REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL ÁMBITO LOCAL: LECCIONES DESDE LA SUBREGIÓN ANDINA

AUTOR: Allan Lavell

COLABORACIÓN: Christopher Lavell

Este documento es el resultado del proceso impulsado por el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres - CAPRADE, en el marco de la implementación de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres - EAPAD, para identificar iniciativas y experiencias sobre la gestión del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible local desarrolladas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

La elaboración y publicación de este documento ha sido posible gracias a la ayuda financiera de la Comisión Europea y la Secretaría General de la Comunidad Andina, mediante el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN.

El contenido de este material es responsabilidad del Proyecto PREDECAN. No necesariamente refleja la opinión de la Comisión Europea, la Secretaría General de la Comunidad Andina ni del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres -CAPRADE.

**COMUNIDAD
ANDINA**



SECRETARÍA GENERAL

Secretaría General de la Comunidad Andina
Av. Aramburú, cuadra 4 esquina con Paseo de la República, San Isidro - Perú
Teléfono: (51 1) 411 1400 Fax: (51 1) 211 3229
www.comunidadandina.org

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-10914

ISBN: 978-9972-787-90-4

DIRECTORA DEL PROYECTO PREDECAN: Ana Campos García

JEFE DE ASISTENCIA TÉCNICA INTERNACIONAL: Harald Mossbrucker (2005- Marzo2009)

Jan Karremans (2009)

CORRECCIÓN DE TEXTOS: Enrique León Huamán

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: Leonardo Bonilla, Jesús Espinoza, Maiteé Flores Piérola

IMPRESIÓN: PULL CREATIVO S.R.L.

FOTOGRAFÍAS: PREDECAN

Primera Edición

Lima, Perú, septiembre de 2009

Reducción del Riesgo
de **Desastres** en el
Ámbito Local: **Lecciones desde la**
Subregión Andina

Allan Lavell

Colaboración de: Christopher Lavell

Siglas

AME:	Asociación de Municipalidades del Ecuador
CAPRADE:	Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres
CEPREDENAC:	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
COOPROCONAS:	Cooperativa de Trabajo Asociado
CIPS:	Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli
DPAE:	Dirección de Prevención y Atención de Emergencias.
ECHO/DIPECHO:	Programa de Ayuda Humanitaria y de Preparación para Desastres de la Comisión Europea.
EIRD:	Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgo de Desastres
ES:	Experiencias Significativas
FUNDEPCO:	Fundación para el Desarrollo Participativo Comunitario.
GCRD:	Gestión Comunitaria del Riesgo de Desastres
GLRD:	Gestión Local del Riesgo de Desastres
LA RED:	La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina
MAH:	Marco de Acción de Hyogo
NN. UU.:	Naciones Unidas
ONG:	Organization No Gubernamental
PP:	Proyecto Piloto (iniciativa del CAPRADE y facilitada por PREDECAN)
PREDECAN:	Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina
PREDES:	Centro de Estudios y Prevención de Desastres
RRD:	Reducción de Riesgo de Desastres

Índice

Prólogo	5
1. Introducción	9
2. Criterios y bases conceptuales para la selección y evaluación de la iniciativa ES y los proyectos piloto	13
2.1 Determinación de las experiencias más significativas: proceso y criterios	13
2.2 Los proyectos piloto de gestión local del riesgo: metas y procesos	15
2.3 Algunas clarificaciones y debates necesarios sobre conceptos y definiciones	16
2.3.1 Gestión correctiva, prospectiva y de respuesta (en torno al riesgo residual)	16
2.3.2 Gestión local y comunitaria del riesgo de desastres: aclaración de niveles y términos	20
2.3.3 Cómo se define lo local	22
2.3.4 Territorio y riesgo	23
2.4 Experiencias significativas y proyectos piloto: enfoques complementarios	23
3. Metodología: variables, niveles de análisis y conceptos paramétricos	25
3.1 Delimitación territorial de niveles de intervención	27
3.2 Variables y contextos analíticos	28
3.3 Apropiación y propiedad	29
3.4 Proceso versus producto	29
4. 139 experiencias: panorama de enfoques y énfasis	31
4.1 Niveles de intervención territorial y ubicación urbano-rural	32
Figura 1: Distribución de proyectos rurales y urbanos	33
4.2 Fomento, ejecución y financiamiento	34
Figura 2: Número de proyectos por implementador, financiador	34
Figura 3: Escala por tipo de implementador	36
4.3 Del riesgo al desarrollo o del desarrollo al riesgo: rol de la prevención y mitigación del riesgo así como de los diferentes instrumentos o estrategias de desarrollo	37
Figura 4: Tipo de gestión de riesgos por país	37
Figura 5: Distribución de temas de gestión de riesgo por país	38
Figura 6: Distribución de metas de gestión de riesgo por país	39
4.4 Enfoques temáticos	40
Figura 7: Complejidad de proyecto por escala de intervención	40

5. Consideraciones analíticas y lecciones aprendidas:	
Algunas nociones y conclusiones derivadas de los últimos 16 casos más significativos	42
5.1 El factor territorial y de escala	42
Figura 8: Número de proyectos por escala de intervención	44
5.2 Vínculo entre riesgo y desarrollo	44
5.2.1 Concepciones sobre desarrollo, riesgo y sobre el vínculo entre desarrollo y riesgo	46
5.2.2 Estrategias o enfoques para la reducción del riesgo basado en desarrollo	47
5.2.3 Tipos y niveles de intervención y la problemática desarrollo-riesgo	50
5.2.4 Consideraciones acerca de la sostenibilidad	51
5.3. Participación, propiedad y recursos locales	53
5.4. Proceso y proyecto	55
5.5. Relaciones y contactos externos	56
6. Resumen y conclusiones	56
6.1 Consideraciones generales	56
6.2 Conclusiones prioritarias	57
Referencias bibliográficas	60

Prólogo

Los Países Miembros de la Comunidad Andina comparten una serie de características marcadas por su cercanía geográfica, su historia común y sus afinidades culturales, aun en medio de su diversidad y particularidades.

Desafortunadamente, todos los países andinos tienen una larga data de ocurrencia de desastres para reseñar y recordar, pues sus territorios y comunidades presentan elevadas condiciones de riesgo debido a desequilibrios en la relación entre las dinámicas de la naturaleza y las humanas, que los hacen susceptibles de sufrir desastres asociados con distintos tipos de fenómenos como terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, deslizamientos y sequías. Según la base de datos creada recientemente para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, en los últimos 37 años se han registrado más de 50 mil eventos físicos generadores de daños y pérdidas en la subregión andina, casi un promedio de 1 100 por año, lo cual constituye una real amenaza contra el desarrollo y pone en riesgo las inversiones y demás esfuerzos que se llevan a cabo para la reducción de la pobreza en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Conscientes de esta problemática, se creó el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres -CAPRADE-, mediante una decisión aprobada en el año 2002 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. La primera labor desarrollada por el Comité fue la formulación de un documento conocido como “Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres” -EAPAD-, aprobado en 2004, el cual se constituyó en el principal orientador de la política, los planes, programas y acciones que se deben asumir y emprender en la subregión para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

La Unión Europea, a través de su Programa de Preparación ante Desastres –DIPECHO– y el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina -PREDECAN-, ha tenido una permanencia constante en los países de la subregión andina en los últimos años, apoyando a la implementación de la EAPAD.

En este contexto, el CAPRADE, con el apoyo del proyecto PREDECAN, impulsó el desarrollo del concurso andino “Prácticas y políticas de desarrollo local frente a los riesgos de desastres: Experiencias significativas en los países de la subregión andina”, así como la ejecución de los “Proyectos piloto participativos en gestión local del riesgo”.

El concurso logró la postulación de un total de 229 experiencias a nivel subregional (Bolivia estuvo representada por 63 experiencias, 63 provenían de Colombia, 42 de Ecuador y 61 pertenecían a Perú), que evidencian las múltiples prácticas y diversidad de actores sociales involucrados en la gestión del riesgo. De esta cifra inicial, se definieron, luego de una evaluación exhaustiva y participativa, una experiencia por cada país, las cuales forman parte de este proceso de sistematización.

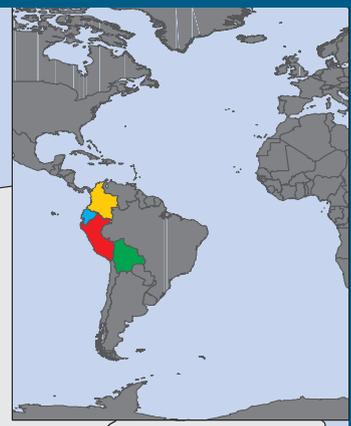
De manera paralela se ejecutaron cuatro proyectos piloto en un ámbito local de cada uno de los países, de acuerdo con los criterios de selección definidos por las entidades del CAPRADE, en razón de sus condiciones de vulnerabilidad y posibilidad de articulación con redes sociales para el desarrollo de acciones encaminadas a la gestión del riesgo. Se buscó la ejecución integral de los siguientes aspectos: procesos de organización y coordinación; mejoramiento del conocimiento del riesgo; fortalecimiento de los procesos de planificación y ejecución de obras, así como de las actividades demostrativas con criterios de amplia participación; y por último, la generación de capacidades a través de la educación y la comunicación.

Con el fin de reunir estas iniciativas locales a nivel de la subregión andina, que contribuían a la disminución de las condiciones de riesgo, se planteó el desarrollo de la presente “Serie de Experiencias Significativas de Desarrollo Local Frente a los Riesgos de Desastres”. En esta serie de documentos se recoge el proceso de trabajo desarrollado por las 16 experiencias finalistas del concurso realizadas con el apoyo técnico y financiero de diferentes entidades públicas, algunas ONG y organismos de cooperación, así como los aprendizajes generados en la implementación de los cuatro proyectos piloto y el análisis subregional del conjunto de las 20 sistematizaciones. El proceso de elaboración de cada uno de los documentos ha sido coordinado y consensado con las instituciones que postularon las experiencias, a fin de que la sistematización responda también a las expectativas de los actores locales y contribuya a mejorar las propias experiencias.

Las experiencias sistematizadas tienen un carácter diverso, desde las realidades en las que han partido, pasando por los objetivos, estrategias y procedimientos, hasta los logros alcanzados; con lo cual contribuyen a evidenciar distintos aspectos y etapas dirigidos a la promoción y realización de lo que se entiende como gestión local del riesgo. Es justamente esta diversidad la que enriquece tanto los aprendizajes como las posibilidades que surgen para abordar el tema, favoreciendo con ello a la teoría pero también a la práctica para la construcción de propuestas más eficaces.

Las prácticas observadas a través de estas experiencias confirman una vez más que los procesos de desarrollo impulsados desde las sociedades y la manera en que éstas ocupan el territorio y se relacionan con el medio, junto a las propias dinámicas de la naturaleza, van configurando condiciones de riesgo. El desarrollo sostenible continúa siendo un desafío y la incorporación de la gestión del riesgo en el mismo, una necesidad. La conciencia sobre esta concepción va creciendo progresivamente, acompañada de estrategias y mecanismos construidos e implementados a nivel local que, en muchos casos se desconocen, a pesar de su utilidad para seguir avanzando en este camino.

Este documento brinda la oportunidad de acercarse a una diversidad de experiencias locales, a quienes van construyendo desde lo comunitario, local, regional o nacional alternativas de solución a problemáticas diversas, pero a su vez comunes entre los países de la subregión andina, con elementos innovadores y replicables. Aun así, no se pretende con ello presentar una receta única de pasos a seguir para el logro del tan anhelado vínculo entre la sostenibilidad, la gestión del riesgo y el desarrollo, sino más bien un conjunto de opciones a considerar.



- Capital de país
- ▲ Proyecto piloto
- Experiencias locales en Gestión del Riesgo sistematizadas



1. Introducción

Entre noviembre de 2007 y noviembre de 2008, el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) organizó en la subregión andina el concurso “Prácticas y políticas de desarrollo local frente a los riesgos de desastre en los países de la subregión andina: experiencias significativas” (denominado en adelante iniciativa ES), con el soporte técnico y financiero del Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina (PREDECAN), el cual es financiado por la Comisión Europea y los Países Miembros de la Comunidad Andina. De manera paralela, entre inicios de 2007 y fines de 2008 CAPRADE, con el apoyo de PREDECAN, organizó y financió la implementación de un proyecto piloto para desarrollar una iniciativa de gestión integral del riesgo a nivel local en un municipio de cada uno de los cuatro Países Miembros –Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú– (denominado en adelante proyecto piloto).

En el caso de la iniciativa ES el objetivo fue la identificación y sistematización de la información recogida en las intervenciones recientes y en curso, llevadas a cabo por una gran variedad de organizaciones, instituciones e individuos en el campo de la reducción y el control de riesgos de los niveles locales. De esta manera se hizo una contribución para el progreso en nuestra comprensión, así como la comunicación de diferentes lecciones conceptuales, metodológicas, instrumentales y prácticas adquiridas a lo largo de la subregión andina en la práctica de la reducción de desastres. La noción de significativo fue empleada en oposición a la de mejor o buena (práctica) con el fin de impulsar la presentación de proyectos que, aunque puedan o no haber concluido exitosamente, provean evidencia e información importante

en lo relativo al proceso de gestión del riesgo y sus requerimientos, complicaciones, éxitos y defectos.

En el caso del proyecto piloto el objetivo fue aumentar las capacidades para la gestión integral del riesgo en el nivel local, aplicando herramientas metodológicas y conceptuales e ideas desarrolladas a nivel nacional en el marco de otros resultados del proyecto PREDECAN, conectando iniciativas globales de reducción del riesgo con desarrollos locales, uso del suelo y procesos de planeamiento de inversión pública.

La documentación producida por estas dos estrategias incluyó lo siguiente:

- Una base de datos de información básica sobre los 229 casos provenientes de los cuatro países, presentados al inicio para ser evaluados
- Resúmenes ejecutivos de 166 casos de los cuatro países (del total de 229 proyectos originalmente presentados para su evaluación).
- Un “Catálogo de experiencias significativas” que incluye resúmenes de tres o cuatro páginas de las 12 experiencias más significativas por país (de un total de 48 experiencias).
- Una sistematización analítica formal e independiente de las cuatro experiencias más significativas de cada país (de un total de 12 experiencias).
- La sistematización interna de los resultados de los cuatro proyectos piloto de gestión del riesgo a nivel local.

El presente documento se basa en un análisis de la información y evidencia provista por la documentación arriba mencionada y la sistematización de los resultados del proyecto. Nuestro interés fundamental consiste en ofrecer un análisis a nivel subregional andino que ofrezca conclusiones y evidencie aquello que contribuya a nuestra comprensión del progreso, hecho gracias a las bases teórico-conceptuales y la implementación práctica de lo que viene conociéndose como Gestión Local del Riesgo

de Desastres (GLRD), incluyendo la noción de Gestión Comunitaria del Riesgo de Desastres (GCRD).

De hecho, los conceptos de GLRD y GCRD han cobrado una presencia cada vez más importante en el debate y la práctica de la gestión del riesgo de desastres en los últimos 20 años, y en especial durante los últimos 10. Durante ese tiempo, las relaciones y los medios específicos de articulación de la reducción de riesgo de desastre apuntan a la mejora de oportunidades del desarrollo local y al aumento en las oportunidades de medios de vida, como la reducción de pobreza, lo que ha llegado a ser algo cada vez más relevante. El debate sobre los conceptos y la práctica, las tipologías y enfoques, las definiciones y los desacuerdos ha aumentado proporcionalmente (ver, por ejemplo, Maskrey, 1988; Wilches-Chaux, 1998; Zilberth 1998; Lavell, 2003; Abarquez y Murshed, 2004; Venton y Hansford, 2006; Global Network of NGOs for Disaster Risk Reduction, 2007; Cannon, 2007; Global Network of NGOs for Disaster Risk Reduction, 2008; y Lavell, 2009).

Los enfoques empleados en los proyectos identificados en la iniciativa ES de CAPRADE-PREDECAN, y las bases conceptuales y evaluativas establecidas por el proceso de selección de prácticas significativas están basados en buena parte en los debates y las conclusiones que se exponen en tales fuentes. Se podría considerar que estos, en el momento en que se dio inicio al proyecto, cubrían o sintetizaban parte del conocimiento más actualizado sobre este tema.

Es nuestro deseo que el presente documento contribuya a este debate y su delimitación, utilizando la evidencia proporcionada por los estudios de caso que se llevaron a cabo en una parte del mundo con sus propias particularidades, cultura, historia y experiencia, y que fueron desarrollados a partir de los avances y precisiones hoy existentes en lo que atañe a la práctica local de la gestión del riesgo de desastres.

Nuestro análisis presenta la siguiente estructuración:

- La segunda sección presenta detalles sobre cómo se llevan a cabo los procesos en la iniciativa ES y en el proyecto piloto: información sobre los postulados de los estudios de caso, conceptos básicos, criterios de evaluación y selección, y sistematización de los resultados. Se delinearán una serie de consideraciones conceptuales preliminares, lo que incluye los orígenes de las ideas y nociones utilizadas en la ejecución del procedimiento de selección y evaluación. Asimismo, se pondrá particular interés en las diferentes maneras en que los proyectos CAPRADE y PREDECAN tratan, incorporan, e innovan en lo referente a aspectos conceptuales y práctico-metodológicos que han sido detallados, desarrollados o propuestos en trabajos previos sobre este tema. De igual manera, se consideran los debates existentes y los posibles ajustes de aspectos conceptuales y nocionales.
- La sección tres expone los criterios y procesos metodológicos que fueron utilizados en nuestro análisis, comparación de experiencias y proyectos piloto. Esto incluye una consideración especial de la noción de nivel local, así como una especificación de sus diferentes usos en el marco de una consideración de los parámetros o ejes principales utilizados para el análisis comparativo.
- La sección cuatro presenta una descripción y explicación breve de las diferentes formas en que se formula, implementa y esboza la problemática de la reducción del riesgo a través de diferentes proyectos en los cuatro países. Aquí hacemos consideraciones sobre quiénes impulsan los proyectos, qué impulsan exactamente, las características sobre los niveles territoriales en los cuales los proyectos usualmente son llevados a

cabo, qué enfoques de reducción de riesgos vienen siendo los más utilizados, qué temas son considerados y cuáles son los objetivos de gestión comúnmente más buscados, así como quiénes hacen la financiación y el control de los programas en cuestión. Este análisis está basado en la selección total de los 139 casos que cumplieron los requerimientos del proyecto PREDECAN (de entre los 229 postulantes originales y los 166 de estos que presentaron resúmenes ejecutivos). Asimismo, se hace una comparación entre las características de estos 139 proyectos documentados y las de aquellos que fueron seleccionados ya como semifinalistas (48) y finalistas (16), según el procedimiento de evaluación de proyectos.

- La sección cinco proporciona un análisis de cómo los estudios de caso contribuyen a nuestra comprensión de los conceptos y las prácticas en cuestión, donde se incluye la formulación de políticas públicas, así como los temas importantes acerca de la sostenibilidad y la replicabilidad. Lo antedicho se logra en virtud del empleo de preceptos analíticos previamente establecidos en el capítulo metodológico y utilizados a lo largo de los procesos de evaluación de los proyectos recogidos por PREDECAN. Resultan de primer interés las relaciones entre desarrollo y riesgo, participación y propiedad, vínculos entre lo externo y lo interno, intervenciones dirigidas por procesos y los diferentes niveles o tipos de intervención local identificados.
- La última sección presenta una serie de conclusiones y recomendaciones basadas en los aspectos más importantes de los planes más destacados.

Finalmente, también se proporcionan anexos de las 48 experiencias más significativas, así como resúmenes de los 16 proyectos más destacados. Adicionalmente y para recabar

mayores datos y hechos sobre los 48 casos más destacados, los lectores pueden consultar la documentación del proyecto, habilitada por PREDECAN en su página web.

Dada la naturaleza del presente documento y el tiempo asignado para su elaboración, nuestro análisis no es exhaustivo ni pretende serlo. Mientras que los detalles del procedimiento empleado para el análisis serán presentados en la sección 2, podemos decir que se pondrá el mayor énfasis en las cuatro experiencias más significativas y se considerará en orden descendente a los restantes 12 finalistas, los 32 semifinalistas consecutivos y, por último, los 139 casos que fueron aceptados del total. Los puntos de vista y la evidencia provenientes de los cuatro proyectos piloto serán empleados adecuadamente para amplificar y corroborar las conclusiones y los hallazgos obtenidos. Nuestro análisis será indicativo y selectivo, procurando usar ejemplos de los mismos casos en tanto ellos reflejen aspectos importantes de la problemática en cuestión, así como su definición y su práctica.

Resulta ocioso decir que aunque este documento es producto de una relación laboral entre su autor y PREDECAN, las ideas expresadas son responsabilidad única de aquel y no necesariamente coinciden con las opiniones institucionales de la entidad que lo patrocina.

La elaboración del presente documento no se hubiera logrado sin los significativos y edificantes aportes de los sistematizadores de los estudios de caso, ni sin el apoyo y la contribución del equipo ejecutivo de PREDECAN.

Nuestro más sincero agradecimiento a todos los miembros de este proyecto y a todos aquellos que participaron en el proceso del mismo: ONG involucradas, grupos comunales, municipios, estamentos de gobierno, organizaciones internacionales, entre otros más a lo largo de la subregión andina.



2. Criterios y bases conceptuales para la selección y evaluación de la iniciativa ES y los proyectos piloto

2.1 Determinación de las experiencias más significativas: proceso y criterios

A fines de 2007, con la colaboración de diversas organizaciones en diferentes países (asociaciones a nivel de municipios, instituciones públicas de gestión del riesgo, redes de ONG, etc.) se extendió una invitación en los países de la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) para la presentación de experiencias relativas a la reducción de desastres a nivel local. Esta invitación estuvo orientada por un conjunto de criterios, como el tipo de actor social que podía presentar la experiencia, o la gama de temas y áreas de intervención consideradas pertinentes. Las experiencias podían ser presentadas por ONG, el Estado, agencias sectoriales y territoriales, municipalidades o grupos de municipalidades, organizaciones comunitarias, universidades u otros centros académicos, organismos internacionales, y profesionales o consultores individualmente.

Las experiencias debían tratar la problemática de reducción y control del riesgo de una manera particular de entre dos posibles: o bien explícitamente, donde los objetivos del proyecto se asientan fundamentalmente sobre el riesgo de desastres y sus condiciones de gestión; o bien implícitamente, donde el camino hacia el desarrollo es el asunto principal, y las herramientas e instrumentos de gestión del riesgo son utilizados únicamente para fortalecer tales búsquedas de desarrollo y su sostenibilidad.

En esencia, podemos percibir esta distinción considerando dos casos ejemplo: por un lado, un grupo poblacional susceptible de factores

de riesgo de desastres que incluso haya experimentado pérdidas y desastres en el pasado y que decide explícitamente intervenir en dicha realidad en aras de reducir los factores de riesgos ya existentes. De otro lado, otro grupo humano que concibe opciones de desarrollo más modernas en las cuales los factores del control de riesgos son una parte esencial integrada capaz de garantizar mejoras en la eficiencia, la eficacia, la productividad y la seguridad. La diferencia entre ir desde el riesgo hacia el desarrollo, en oposición de ir desde el desarrollo hacia el riesgo ya ha sido discutida por Lavell (2004) y marca una distinción esencial y una progresión en los modos en que vemos y concebimos la reducción del riesgo de desastres y los métodos disponibles para dicha labor. Esta distinción es empleada en buena medida en las nociones de gestión del riesgo correctiva y prospectiva, las cuales discutiremos más adelante y con mayor detalle (ver: Lavell, 1998 y 2004).

Con respecto a esta distinción básica se ha sugerido en la literatura elaborada en PREDECAN y la de otros contextos que, aunque muchos tipos de actividades puedan conducir a la reducción del riesgo, se debe reservar el término gestión del riesgo de desastres solo para aquellas acciones, estrategias y actividades que explícitamente traten el tema de una manera correctiva o prospectiva. Es decir, aunque muchos proyectos de desarrollo puedan inconscientemente estar dirigidos hacia la reducción y el control de riesgos, no deberán ser considerados dentro del ámbito de la gestión del riesgo de desastres comunitarios a menos que ello no sea planteado explícitamente como su meta. Esta distinción es necesaria para limitar nuestro campo de investigación y de acción, pero también es peligrosa dado que el objetivo final debe ser promover un buen desarrollo que en sí mismo conduce a factores de control del riesgo. La necesidad de una restricción en el ámbito del análisis deriva de la necesidad de reducir nuestro campo de indagación dentro de los límites de lo manejable y establecido.

Más allá de la distinción básica referida a los modos de abordar la problemática de la reducción del riesgo, las experiencias presentadas podrían cubrir alguna o más de las siguientes intervenciones o asuntos de gestión: fortalecimiento institucional y aumento del compromiso político para la gestión del riesgo, introducción de aspectos relativos a la reducción del riesgo en la cultura local, conocimiento y gestión de la información, así como la introducción de prácticas e instrumentos de reducción de riesgos ya existentes o de futura presencia en el desarrollo del nivel local. Estos tipos de énfasis reflejan en buena parte los objetivos primarios expuestos en el Marco de Acción de Hyogo y en la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres. Estas prácticas e instrumentos podrían responder a alguno de los aspectos de la gestión del riesgo de desastres o a todos a saber: prevención, mitigación, preparación y respuesta, o recuperación.

Originalmente se presentaron 229 experiencias en los cuatro países (63 en Bolivia, 63 en Colombia, 42 en Ecuador y 61 en Perú). De todas ellas, 166 experiencias presentaron un resumen ejecutivo del trabajo emprendido que las cualificarían para una consideración adicional (32 en Bolivia, 50 en Colombia, 40 en Ecuador y 44 en Perú). De este último grupo, 27 fueron eliminadas por no cumplir con los requerimientos de las bases del concurso, de tal modo que la cantidad final de las experiencias aceptadas fue de 139 (28 de Bolivia, 41 de Colombia, 37 de Ecuador y 33 de Perú). A su vez, estas últimas entraron en un proceso por el que un comité de selección nacional evaluó los proyectos de acuerdo con los criterios establecidos, con la finalidad de reducir el número original hasta llegar a los 12 casos más significativos por cada país.

Los criterios de evaluación solicitaban una documentación completa, claridad en la descripción de la experiencia, pertinencia de esta con respecto de los requerimientos de la iniciativa ES, así como la transparencia y aplicabilidad de las lecciones aprendidas. Este

primer nivel de selección de criterios fue más rutinario y evaluativo que sustantivo, más formal y práctico que conceptual.

Siguiendo con este primer proceso de evaluación, las 12 experiencias por país fueron presentadas en un encuentro nacional al que asistieron diversos actores y agrupaciones interesadas de la sociedad civil, el Estado, entidades financieras y grupos poblacionales locales. Un comité compuesto por miembros de instituciones nacionales de CAPRADE, asociaciones de municipalidades y representantes de PREDECAN evaluaron las experiencias de acuerdo con los ocho criterios establecidos:

- Impacto sobre los actores, instituciones y grupos sociales involucrados.
- Aplicación pertinente de enfoques, estrategias, metodologías y prácticas innovadoras.
- Vínculos establecidos para determinar temas transversales (género, interculturalidad, derechos humanos, etc.).
- Sostenibilidad.
- Opciones de replicabilidad, considerando adaptaciones a realidades locales diferentes.
- Contribución a la teoría de la gestión local del riesgo.
- Potencial para influir en políticas públicas.
- Inclusión, en cuanto a los diferentes énfasis de gestión (prevención y mitigación de riesgo, preparación, recuperación, etc.).

Este procedimiento condujo a la selección de cuatro casos que luego entraron a la ronda de consideración final para seleccionar el caso más significativo de cada país, durante un evento subregional de cierre llevado a cabo en Lima, en noviembre de 2008. Luego, a los gestores de los cuatro casos más significativos se les dio la oportunidad de visitar la Provincia Autónoma de Trento, en el norte de Italia, para estudiar y discutir los procedimientos de gestión del riesgo en dicha región. Dicho sea de paso, Trento forma parte del consorcio implementado que provee asistencia técnica internacional al proyecto PREDECAN.

Los criterios para la evaluación y selección de los casos más significativos incluyeron:

- Grado en que los actores y recursos locales fueron incorporados y fortalecidos en los procesos del proyecto.
- Modos en que se estableció e implementó el parentesco entre riesgo y desarrollo.
- Niveles y tipos de articulación logrados con actores y contextos socioeconómicos externos.
- Impacto concreto en los actores, las instituciones y los grupos sociales involucrados, y los niveles de sostenibilidad esperados.
- El potencial de replicabilidad, considerando adaptaciones a condiciones locales.

En suma, se mantuvieron algunos criterios utilizados en el proceso de selección previa, mientras que otros aspectos importantes se introdujeron posteriormente. Asimismo, los criterios y parámetros empleados a lo largo del proceso y sus diferentes estadios reflejan en muchos modos el conocimiento más actualizado sobre la práctica de la gestión del riesgo en sus niveles local y global. Cabe señalar que las bases para las ideas sobre participación, apropiación y propiedad de las comunidades locales en el contexto de los niveles regional y nacional derivan en buena parte de las ideas originalmente postuladas por Maskrey (1988) y Wilches Chaux (1988), promovidas y desarrolladas en la región y otros lugares por LA RED, durante la década de 1990 y a partir del 2000.

Una posterior sistematización del conocimiento y la experiencia con intervenciones en el nivel local en la región de Centroamérica llevaron a que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPPREDENAC) apoyasen el estudio publicado en 2004 por Lavell et al., “La Gestión Local de Riesgo: Concepto y Prácticas”, en el cual las nociones de riesgo y desarrollo, propiedad y participación, enlaces extra-locales,

integralidad, enfoques de proceso versus enfoques de producto, y condiciones de sostenibilidad y replicabilidad fueron corroboradas y puestas en un único marco conceptual y de acción. Las ideas sobre riesgo y desarrollo, y la necesidad de que la gestión de riesgo esté estrechamente relacionada con las metas, prácticas, intervención y gestión del desarrollo fueron desarrolladas primero por Cuny en 1980, y luego definidas hacia un modelo interpretativo para su comprensión por Blaikie et al. (primero en 1994 y en una segunda edición, en 2004, por Wisner et al). Tales modelos para comprender la vulnerabilidad llevaron a un aumento de la preeminencia de las discusiones vinculadas al desarrollo, en tanto guardan relación con la causalidad e intervención en la problemática del riesgo.

Muchas de estas contribuciones fueron condensadas y formuladas en las declaraciones metodológicas, conceptuales y en los lineamientos promovidos por PREDECAN a lo largo de los cinco años de duración del proyecto, tiempo en que se las utilizó como base para la generación de criterios de evaluación y para el desarrollo de una imagen de práctica más significativa.

2.2. Los proyectos piloto de gestión local del riesgo: metas y procesos

Los criterios preliminares para la identificación de municipios que podrían ser invitados a participar en el proceso ofrecido por el proyecto PREDECAN fueron concertados entre delegados de CAPRADE e instituciones técnicas, como las de servicios geológicos e hidro-meteorológicos. Tales criterios para la identificación de candidatos potenciales fueron: población de ciudades, existencia de mapas de peligros e información técnica que permita un análisis de los escenarios de riesgo, existencia de esquemas previos de desarrollo local, uso del suelo o planes de organización territorial, interés manifiesto en el proyecto y su apoyo en el nivel local por parte de las autoridades municipales.

Los proyectos piloto serían llevados a cabo por agentes externos sin fines de lucro –ONG, universidades, etc.– en coordinación con las autoridades municipales. Poseedores de un carácter participativo y demostrativo, y con elementos que promuevan su sostenibilidad y replicación en otras áreas, los proyectos buscarían, a través de su aplicación en el nivel local, impulsar los resultados del proyecto PREDECAN, tanto como sus descubrimientos y desarrollos metodológicos y conceptuales. En suma, dichos resultados incluyen aspectos relativos al desarrollo y estrategia institucionales y la promoción de políticas, la gestión de conocimiento e información, la incorporación de aspectos del riesgo en procedimientos de desarrollo territorial, los aspectos relativos a educación y cultura, así como la planificación de emergencias.

La promoción de la gestión integral del riesgo de desastres fue destacada como un objetivo, de tal forma que los proyectos debían cubrir los campos de la mitigación (gestión correctiva) y la prevención (gestión prospectiva), así como el ámbito del riesgo residual con criterios basados en respuesta (ver sección 2.3 para el desarrollo de estas nociones conceptuales).

Los proyectos piloto se ejecutaron en los siguientes lugares: San Borja (Beni, Bolivia), con la facilitación de OXFAM GB y la ONG nacional Fundación para el Desarrollo Participativo Comunitario (FUNDEPCO); Los Patios (Colombia), impulsado por la Cruz Roja Nacional de Colombia, la oficina de la Cruz Roja de Norte de Santander y COPROCONAS; Porto Viejo (Ecuador), facilitado por CIPS; y Calca (Perú), llevado a cabo por Welthungerhilfe y el Centro de Estudios y Prevención de Desastres (PREDES). Más allá del desarrollo de un Plan Local de Gestión del Riesgo (PLGR) global, los proyectos piloto exigieron también desarrollar un Plan Comunitario de Gestión del Riesgo (PCGR) para un conjunto contiguo de comunidades que se encuentran dentro de la jurisdicción local cubierta por el proyecto (ver sección 2.3 para un análisis de las nomenclaturas de “local” y “comunitario”).

De otra parte, si bien los componentes del proyecto para los planes locales y comunitarios fueron establecidos por PREDECAN, tanto como los lineamientos metodológicos y de contenido, los propios ejecutores de los proyectos fueron invitados a innovar y ser creativos en la aplicación de tales métodos, conceptos e instrumentos. Tales lineamientos fueron proporcionados en lo concerniente al desarrollo de los planes de gestión de riesgo comunitarios y locales, y en lo que atañe a la incorporación de consideraciones de reducción del riesgo en el desarrollo local, uso del suelo y los procedimientos y programación del presupuesto público.

En lo relativo a la definición de local, el proyecto distingue el nivel municipal como la máxima expresión a nivel político-administrativo, aunque también acepta que esta no es la única definición o connotación posible. Así, en la documentación del proyecto también se hace referencia a la idea de que lo local también puede referirse a porciones de municipios, un conjunto de los mismos, partes de cuencas fluviales, etc. Aquí podríamos recordar que en la iniciativa ES, tanto las experiencias que partieron desde municipios y grupos de municipios como las que partieron de comunidades u otros ámbitos con diferentes designaciones territoriales podrían incluirse bajo la noción singular de iniciativas de nivel local.

En tanto hace falta una precisa y única definición para acuñar y uniformizar el significado específico del término local, en un apartado de la sección 2.3 se tratará sobre ello.

2.3. Algunas clarificaciones y debates necesarios sobre conceptos y definiciones

2.3.1. Gestión correctiva, prospectiva y de respuesta (en torno al riesgo residual).

Cuando tratamos la problemática de gestión correctiva, prospectiva y residual referida a la iniciativa ES y los proyectos piloto, estamos



refiriéndonos esencialmente a las distinciones que expondremos seguidamente.

La gestión correctiva trabaja en la esfera del riesgo existente que ya está “afectando” a poblaciones concretas, sus medios de vida e infraestructura de apoyo. Donde existe tal riesgo se pueden implementar técnicas de gestión correctiva (o compensatoria) para reducir o mitigar los niveles de riesgo ya existentes. Puede decirse que este tipo de intervención correctiva es lo que históricamente se ha tipificado como esfuerzos en reducción de desastres; es decir, según esta visión, reducir desastres consistiría en disminuir un riesgo de desastre ya existente. Según Lavell et al. (2004), tal gestión correctiva puede, además, impulsarse de un modo conservador o progresista.

En el caso de la gestión correctiva conservadora, la intervención está limitada casi exclusivamente a la resolución de manifestaciones y signos externos de riesgo de desastre: comunidades en espacios inseguros, laderas inestables debido a la deforestación, construcciones inseguras, falta de conocimientos sobre el medio ambiente local, etcétera. El tipo de solución que ha de emplearse puede incluir técnicas de ingeniería estructural, reubicación de viviendas, recuperación del medio ambiente, sistemas de alerta temprana y la preparación de planes de emergencia; sin embargo, este tipo de gestión no interviene en las causas matrices subyacentes ni en las causas de fondo a tales contextos o factores de riesgos. El resultado de su aplicación es la disminución de los riesgos e impactos de desastres, con la consecución de beneficios proporcionales a ello, tales como llegada de estabilidad de ingresos económicos, medios de subsistencia y condiciones de vida, así como la salvación misma de vidas, menores impactos en infraestructura, disminución de mortandad y de incapacidad de obtención de ingresos, reducción de la migración en búsqueda de oportunidades de empleo fuera del área afectada. Además, los niveles de riesgo más bajos alentarán inversiones y mejoras en

los niveles de vida de la familia y la comunidad. Puede esperarse que todos estos factores ayuden en la estabilización de oportunidades de desarrollo y los niveles de pobreza, aunque en la mayoría de casos no contribuirán de mayor manera a una efectiva y significativa mejora de tales indicadores.

En el caso de la gestión correctiva progresista, se combina la reducción de factores de riesgo de desastres visiblemente existentes, usando métodos tradicionales con otras acciones más bien basadas en búsqueda de desarrollo (incluyendo metas de alivio de la pobreza). De esa manera, la reducción de los factores o contextos externos de riesgo viene acompañada por la promoción de la mejora y el aumento de los medios de vida, actividades basadas en el desarrollo y mayores oportunidades de disminuir el riesgo de desastres a través de mecanismos de protección individuales o colectivos; o simplemente, podría basarse en nuevas oportunidades progresistas de desarrollo. De uno u otro modo, en este caso, las implicancias para el desarrollo y el alivio de la pobreza son proporcionalmente más considerables que con el modo de actuar conservador. Desafortunadamente, debido a la separación que todavía existe entre los especialistas en reducción de riesgos y desastres, y sus instituciones y organizaciones, frente a las agencias de desarrollo establecidas —tanto en los niveles nacionales como en el nivel internacional—, el número de proyectos de reducción de riesgo progresista-correctivos es aún limitado a nivel global. Se encuentra muy difícil compatibilizar las decisiones sobre la reducción correctiva del riesgo y las decisiones sobre la promoción del desarrollo en un mismo tiempo y espacio.

El empleo de una u otra de estas modalidades refleja concepciones sobre el tema de la gestión del riesgo bastante diferenciadas entre sí y desarrolladas en el tiempo. El estilo de trabajo tradicional, no por ello menos pertinente y aplicable, comúnmente seguido durante las

décadas de los años 80 y 90 del siglo pasado, estaría más propenso a seguir el enfoque correctivo conservador. Por su parte, formas de pensamiento más modernas, posteriores al año 2000 y basadas en más complejas e integrales visiones de riesgo de desastres y sus relaciones con el concepto de riesgo crónico o cotidiano, van impulsando una tendencia hacia la gestión correctiva progresista. Estas estrategias de reducción de riesgo basadas en el desarrollo privilegian cada vez más el rol de mayores ingresos y oportunidades, el fortalecimiento de los medios de vida, la gestión del medio ambiente, la provisión de servicios, el desarrollo del capital social, la participación y descentralización, el microcrédito y la transferencia del riesgo como estrategias para la reducción del riesgo de desastres (ver ISDR, 2009, para una excelente revisión de estos métodos basados en desarrollo).

Trabajando en el contexto de riesgos de desastre existentes, tales mecanismos se acercan más a las causas fuente del problema que las estrategias propias del modo conservador. En efecto, en tanto el componente de lo basado en desarrollo aumenta y la variable del riesgo de desastre llega a convertirse en un problema asociado con este desarrollo —y no un problema aislado—, tendemos a alejarnos de lo que comúnmente se conoce como gestión del riesgo de desastres y nos acercamos a la gestión, promoción y planificación del desarrollo. Esto nos ayuda a ilustrar que a largo plazo la única forma real de superar el problema de reducción del riesgo, de estimular el desarrollo y de reducir la pobreza es a través de la consolidación de temas en un marco único de planeamiento, motivado por la búsqueda de desarrollo sostenible y seguro.

El riesgo ya existente no es el único asunto que concierne a la gestión del riesgo, pero esta idea ha tendido a predominar y quizá la mayoría de personas tipifica la manera de entender lo que significa reducción de riesgo (o prevención y mitigación de desastres). Con todo, hay riesgos

que no están todavía en el terreno y que bien podrían desarrollarse en el futuro. Así, la anticipación del riesgo futuro, el control de futuros factores de riesgo y la incorporación de aspectos de control de riesgos en la futura planificación de desarrollo y de proyectos es algo que cada vez más suele llamarse gestión prospectiva (o anticipatoria) del riesgo (Lavell, 1998; Lavell et al., 2004). Los mecanismos principales del objetivo de gestión incluyen la organización territorial y la planificación del uso del suelo, los controles de gestión del medio ambiente, los ciclos de planificación de proyecto, las consideraciones de control de riesgo y los códigos y requisitos de construcción.

Por su parte, el término de gestión del riesgo residual o la gestión de la respuesta ha sido empleado en el marco del proyecto PREDECAN para cubrir aquellos aspectos relativos al estado de preparación y respuesta, donde se debe tratar el desastre asociado a un riesgo irresuelto o no anticipado. Ello constituye una categoría complementaria de uso particular para destacar al problema de riesgo residual dentro del contexto general de la gestión del riesgo. Así, desde nuestra perspectiva, las actividades y metas buscadas están en realidad comprendidas en la división de lo correctivo-prospectivo, en tanto estas categorías pueden aplicarse en todos los momentos del denominado continuum del riesgo o desastre —pre-impacto, pre-impacto inmediato— en condiciones de emergencia y durante la rehabilitación o reconstrucción.

Antes del desastre, los niveles de riesgo existente pueden mitigarse a través de la refacción de construcciones e infraestructura para reducir algún daño probable; también por la introducción de cambios en los patrones de cultivo que busquen acrecentar la resiliencia y la resistencia, mediante la recuperación de ambientes naturales degradados o por el establecimiento de sistemas de alerta temprana, etcétera. Al mismo tiempo, un nuevo riesgo podría evitarse a partir de la introducción

temprana de adecuados análisis de riesgo y procedimientos de control en los procesos de planificación de proyectos y programas.

Cuando un desastre ocurre se implementan actividades de reducción y control del riesgo con la finalidad de garantizar que la situación existente no genere más deterioros ni salga fuera de control por la ausencia de elementos que garanticen la seguridad humana o el apoyo a los medios de subsistencia de las poblaciones afectadas sobrevivientes. Así, cuando se garantiza un refugio adecuado, agua potable, alimento y condiciones de salubridad básicas, en realidad se está gestionando un riesgo nuevo o potencial, que viene de las nuevas condiciones de desastre. Mientras que cuando se derriban edificios inseguros se talan árboles dañados peligrosos, se eliminan factores de probable infección y enfermedad y se trata a las personas enfermas o heridas, en realidad se están mitigando o reduciendo los factores de riesgo existentes. El objetivo general de la respuesta a desastres puede verse, en efecto, como una acción de evitar un segundo o quizá peor desastre, debido a inadecuados mecanismos de respuesta; este fue recientemente el tema de análisis y la preocupación que se presentaron tras el huracán Nargis que azotó Myanmar.

Los proyectos o procesos de gestión de riesgo de nivel local y comunitario se han desarrollado en circunstancias de pre y post impacto, siguiendo principios y lineamientos prospectivos o correctivos, utilizando múltiples instrumentos y metodologías. Las relaciones y oportunidades para incorporar y alcanzar metas de desarrollo y alivio de pobreza varían de acuerdo con el énfasis, las metas y los tiempos.

2.3.2. Gestión local y comunitaria del riesgo de desastres: aclaración de niveles y términos

Las diferencias entre local y comunitario han constituido un tipo de incógnita o

tópico muchas veces pasado por alto en la literatura sobre la gestión de riesgo, por lo que resulta pertinente ahondar con mayor profundidad en ello con la finalidad de comprender mejor los niveles de gestión y las necesidades que han de tomarse en consideración. Ello resulta importante debido al uso que ambas nociones tienen en los proyectos de PREDECAN.

A pesar de que los términos comunitario y local son vistos muchas veces como si fueran sinónimos (ver: Bolin, 2003, por ejemplo), desde nuestra perspectiva hacen referencia a niveles sociales y territoriales que en realidad son diferentes y, por tanto, deben ser tratados de formas distintas aunque complementarias. De una forma u otra, la GLRD se construye parcialmente sobre las bases de procesos, intervenciones y actores del nivel comunitario, mientras que la GCRD requiere de un apoyo e inversión desde una instancia que englobe lo local (y los niveles regional y nacional). Los enfoques locales, a diferencia de los que son estrictamente comunitarios, han sido desarrollados y analizados posiblemente con más amplitud en América Latina, contrariamente de lo que ocurre en África y Asia. Reconociendo los peligros de una sobregeneralización, lo anterior puede explicarse posiblemente por una presencia más visible de los procesos de descentralización del gobierno nacional y de gobiernos locales en la región de América Latina y el Caribe, mientras que en las estructuras sociales y territoriales de África y Asia se da mayor importancia a lo comunitario. Con todo, en América Latina lo comunitario es predominante como área de intervención en diversas circunstancias y particularmente en lugares donde tratamos con poblaciones indígenas.

La gestión del riesgo de desastres basada en lo comunitario ha sido definida en líneas generales como:



“(...) el proceso de gestión del riesgo de desastres en el cual las comunidades en riesgo son activamente involucradas en la identificación, análisis, tratamiento, monitoreo y evaluación de riesgos de desastre para reducir las vulnerabilidades existentes y aumentar sus capacidades. Esto significa que es la gente la que está en el lugar central de la toma de decisiones y la implementación de acciones. La participación del más vulnerable es primordial; y el apoyo de los menos vulnerables, necesario. El gobierno local y el nacional se involucran y dan apoyo.” (Abarquez y Murshed, ADPC, 2004.)

De otro lado, la gestión local del riesgo de desastres también involucra comunidades de una importante manera, aunque el marco espacial de referencia sea de más alta escala de resolución, y la naturaleza y el número de los actores sociales involucrados y pertinentes sea proporcionalmente mayor, incluyendo autoridades del nivel municipal y distrital, intereses del sector privado local y de grupos de la sociedad civil.

Dada la más extensa escala social y territorial que abarcan las jurisdicciones locales, la gama de aspectos —económicos, de infraestructura, sociales, políticos, culturales, etc.— que pueden tomarse directamente en cuenta es más grande que en el más restringido y entrelazado nivel comunitario (la naturaleza del conflicto social y su resolución es también proporcionalmente muy diferente en estos dos niveles). Así como sucede con los esquemas y procesos comunitarios, las jurisdicciones y actores de nivel más alto (regional, nacional) colaboran —y deben hacerlo— en el logro de objetivos en los niveles locales, dado que ni lo comunitario ni lo local son estructural, política o funcionalmente autónomos, ni tienen control de los recursos necesarios para lograr todos los objetivos establecidos en tales niveles. El hecho de que el riesgo (y la pobreza) sea generado a través de procesos que ocurren en espacios no comunitarios y no locales significa que ocuparse de esto requiere inevitablemente

de la colaboración de actores “externos”. Esta es además una razón por la que no podemos esperar que proyectos de base local y, menos aún, comunitaria puedan hacer todo o buena parte del camino en la reducción de los factores que causan pobreza y riesgo. Se requiere inevitablemente el apoyo de políticas y acciones desde los niveles regional, nacional e incluso internacional.

2.3.3 ¿Cómo se define lo local?

En general, ha habido una tendencia de asociar el nivel local con los municipios, distritos, parroquias y otras denominaciones político-administrativas por el estilo. Sin embargo, tales divisiones político-administrativas subregionales no resultan definitorias en cuanto a qué constituye el nivel local. Mientras se reconoce la dificultad de llegar a una clara y unificada definición de local para los propósitos de la gestión del riesgo, también se debe reconocer que en realidad dicho término se ha empleado de una manera poco rigurosa para describir circunscripciones espaciales y territoriales muy distintas como áreas urbanas de extensa y pequeña escala, cuencas fluviales, afluentes, áreas agrícolas, zonas étnicas y agrupaciones intermunicipales, como se ha mencionado en las guías y anexos del proyecto piloto PREDECAN. De un modo u otro, lo local siempre nos remite a algo que es más extenso que una comunidad y más pequeño que una región o zona. Pero sin importar cuál sea al final la delimitación espacial utilizada, el rol del gobierno local en la gestión local, valga la redundancia, es siempre importante y por esta razón podemos aceptar este nivel como el definitorio para un concepto pertinente de local.

Como mediador y árbitro de diferentes intereses y conflictos sociales y como clave en el desarrollo local, medioambiental, territorial y los procedimientos de planeamiento sectorial, el rol de las políticas y planeamientos del gobierno local es, en principio, de fundamental

importancia para la reducción del riesgo y la pobreza. Esta función no es tan fácilmente concebida o implementada en los niveles comunitarios, menores y menos complejos. Esto significa que cuando se consideran los tópicos de desarrollo y alivio de la pobreza, surge una pregunta inevitable en cuanto a la pertinencia, eficiencia y eficacia de los esfuerzos relativos emprendidos a nivel estrictamente comunitario, visto como opuesto al nivel local (o a los niveles regionales y nacionales), y en cuanto a la necesidad de apoyo y sinergias entre los diferentes niveles jerárquicos de intervención. Además, si profundizamos un poco el análisis sobre lo que realmente define al nivel local, inevitablemente necesitamos hacer la pregunta sobre la potencial pertinencia de las otras definiciones de local que no son consideradas en el estilo dominante de trabajo político-administrativo. Claramente, todos ellos son muy disímiles y su relevancia, eficacia y eficiencia como áreas para incentivos de desarrollo de la RRD (reducción de riesgo de desastres) e iniciativas de intervención para la reducción de pobreza pueden ser muy diferentes también.

Aquí el problema de la definición de local en sentido absoluto va más allá de nuestras posibilidades de solución. Por tanto, mientras aceptemos que el problema de definición semántica existe y debe ser considerado más intensamente en el futuro, estamos obligados a tomar una posición pragmática y flexible para definir una metodología y nuestra perspectiva analítica. Para nuestros fines, local podrá referirse a la suma de diferentes tipos o niveles de jurisdicción espacial o territorial, todos ellos tipificados como subnacionales o subregionales, y podrá definirse desde perspectivas variadas (político-administrativa, físico-ecológica, funcional, etcétera). No obstante, al mismo tiempo en que adoptamos esta posición flexible también debemos reconocer que el análisis deberá distinguir entre los diferentes tipos de definición empleados al tratar el nivel local, con la finalidad de que las variables analíticas empleadas puedan compararse parejamente en

los estudios de caso y los tipos de intervención (ver la siguiente sección metodológica).

2.3.4 Territorio y riesgo

Sobre las nociones de territorio y riesgo los lineamientos del proyecto indican y tratan claramente la idea de que mientras el riesgo esté localizado y más significativamente representado en los microniveles, los procesos y actores causales podrán traspasar los límites de las circunscripciones territoriales de este riesgo manifiesto. Esto significa que las acciones para reducir el riesgo deberán tomar en cuenta y trabajar con contextos y actores fuera de los niveles local y comunitario, y ser capaces de contribuir a la existencia y actualización del riesgo localizado.

Este tópico de territorios de riesgo objetivo –visto en oposición a las divisiones político-administrativas de la realidad para desarrollar una opción de gestión del riesgo– fue introducido por Lavell et al. en su análisis de 2004. Este se desarrolló sobre la base de análisis previos acerca de lo que se dio en llamar territorios causales y de impacto. Respectivamente, la distinción aquí se da entre áreas donde actores y procesos generan los factores de riesgo, y áreas donde ese mismo riesgo se manifiesta fácticamente. Estas no siempre son coincidentes y dicha cuestión lleva a que el parámetro de la gestión del riesgo deba ser capaz de ampliar la escala hacia territorios y una gama de actores más amplios, con la finalidad de resolver problemas en una escala más baja: los niveles local y comunitario, en nuestro caso.

2.4. Experiencias significativas y proyectos piloto: enfoques complementarios

El presente documento toma la iniciativa ES y los proyectos piloto como su material de trabajo, e intentará esbozar conclusiones generales y lecciones concernientes a la gestión de riesgo a nivel local, conceptos y práctica a partir de la



sistematización de las diferentes experiencias. No obstante, debe percibirse desde el principio que estos dos proyectos confluyen en el problema desde ángulos y puntos de entrada muy diferentes.

En el caso de la iniciativa ES, enfrentamos un conjunto de proyectos promovidos por diferentes instituciones y organizaciones de condiciones sociales, territoriales, culturales y económicas muy diferentes, donde la reducción del riesgo puede estar presente implícita o explícitamente como objetivo central o periférico. Aquí, los promotores de diferentes proyectos han construido una visión e intervención del problema utilizando esquemas conceptuales y teóricos, visiones de desarrollo y riesgo, metodologías e instrumentos, muchos de ellos diferentes. El desarrollo de las 139 experiencias consideradas ha estado basado en una lectura particular de los conceptos y las prácticas existentes, en experiencias y lecciones aprendidas tal como estas aparecen en la literatura y las sistematizaciones disponibles. En algunos casos, los conceptos, el conocimiento y la práctica existentes han sido empujados un paso más allá, reelaborados, criticados y modificados, lo que ha posibilitado un avance en nuestra comprensión y conocimiento. El análisis en el presente documento tiene como uno de sus objetivos de base la identificación de los aspectos que confirman, objetan, reelaboran o empujan hacia adelante nuestros conceptos y prácticas.

En el caso de los proyectos piloto se solicitó a sus ejecutores seguir un conjunto de metodologías y consideraciones en lo concerniente a instrumentos de desarrollo local, buscando al mismo tiempo innovación y soluciones creativas. Básicamente, el proyecto fue construido sobre las bases de la incorporación en el nivel local de los resultados de los procesos impulsados por CAPRADE-PREDECAN y la experiencia relacionada con institucionalización, conocimiento de gestión, educación y cultura y prácticas de desarrollo. El nivel de flexibilidad y heterogeneidad posible en

estos proyectos fue considerablemente más bajo del existente en la iniciativa SE. De esta manera, con respecto al análisis que presentamos en este documento, las experiencias del proyecto piloto son un medio para examinar la pertinencia y dificultades asociadas con los conceptos y las prácticas existentes. Esto también permite un progreso en lo concerniente a rechazo, aceptación, modificación o innovación de métodos en el nivel local.

En suma, la iniciativa ES permite una mirada en la diversidad, sus orígenes y pertinencia, mientras que el proyecto piloto permite una mirada en los modos en los que se desarrolla la homogeneidad metodológica y conceptual en diferentes realidades. Ambos resultan ser complementarios.

3. Metodología: variables, niveles de análisis y conceptos paramétricos

La metodología diseñada para guiar el análisis de los resultados del proyecto de estudios de caso toma en cuenta la consideración de los límites de tiempo establecidos para el análisis (28 días) y las metas particulares buscadas.

Nuestros objetivos centrales son: i) contribuir al avance de nuestra comprensión acerca de las diversas formas en que el problema del riesgo a nivel local es tratado a largo del proyecto e intervenciones basadas en procesos; y ii) contribuir a la precisión conceptual y utilidad y eficacia práctica de las intervenciones en el nivel local en la problemática del riesgo de desastre, en el marco de la promoción del desarrollo sostenible y la seguridad en los medios de vida.

Estas metas son alcanzadas en nuestras siguientes dos secciones a través de un análisis de los procesos, las lecciones aprendidas, las oportunidades y las limitaciones encontradas en

la aplicación de las experiencias significativas y los proyectos piloto inventariados o implementados a través de los proyectos promovidos por CAPRADE-PREDECAN.

En total, tal como hemos establecido inicialmente, 139 proyectos ingresaron inicialmente a la arena de las SE; estos se redujeron a 48, luego a 16, y finalmente a los cuatro casos más significativos.

Trabajando a partir de una hipótesis de más a menos información y de mayor a menor inclusión y totalidad, conforme los casos avanzan a partir de los cuatro ganadores hasta el total de 139, una consideración más cuidadosa de los cuatro casos más significativos y los otros 12 finalistas será luego complementada con pruebas provenientes de los restantes 32 semifinalistas y de los 139 casos iniciales, donde se podrá encontrar otros nuevos elementos. De esta manera, mediante una serie de aproximaciones sucesivas esperamos extraer todos los aspectos significativos de una manera repetitiva y acumulativa.

El análisis más intensivo y exhaustivo realizado en relación a los 16 casos y los cuatro proyectos piloto será precedido en nuestro escrito de un examen de aspectos contextuales más basados en lo global, para lo cual se partirá de la base proporcionada por un análisis de los 139 casos. Aquí analizaremos diversos parámetros que tipifican los modos en los que los proyectos son concebidos y promovidos por diversas instituciones y organizaciones de los cuatro países: tipos de entidad promotora, énfasis en contextos rurales o urbanos, riesgo explícito y ecuaciones derivadas de la relación riesgo-desarrollo, temas de gestión preferidos —desde el fortalecimiento institucional hasta la incorporación de aspectos del riesgo en instrumentos de planificación de desarrollo— y mecanismos de financiamiento (la hoja de los 229 proyectos disponibles en internet registra información de muchas de estas variables. Allí

también se proporcionan cuadros resumen por parámetro, tema y país en las páginas que van desde la 2 hasta la 5).

Antes de continuar con nuestra presentación de aspectos metodológicos es importante hacer aquí comentario también de índole metodológica que guarda relación con el proyecto y las lecciones aprendidas de las experiencias significativas.

Cuando se tratan los 139 casos que llegaron a la fase de evaluación de procesos estamos tratando proyectos presentados típicamente por sus ejecutores, entendiendo que los proyectos se ciñen a los términos de referencia estipulados para la competición. Esto fue, en efecto, confirmado por los organizadores al aceptar los resúmenes de proyectos y presentarlos a la siguiente fase de evaluación. Sin embargo, cuando se llega a los últimos 48, 16 y 4 casos como resultado del proceso del proyecto, los criterios para seleccionarlos fueron establecidos objetivamente por PREDECAN más allá de los criterios originales estipulados para la aceptación de casos, criterios que tienden a construir imágenes de lo que podría llamarse óptima o mejor práctica de la gestión local del riesgo de desastres. Este proceso automáticamente excluyó muchos de los proyectos presentados debido a aspectos tales como su concentración en la respuesta o en la preparación, en oposición a la prevención y la mitigación; su consideración de una gama limitada de temas de gestión; su falta de relaciones nítidamente establecidas entre el riesgo y los problemas del desarrollo; la ausencia de procesos participativos claros; y su orientación al producto en oposición del proceso.

De esta manera, aunque estos proyectos dejados de lado claramente contribuyan a la reducción o el control del riesgo, fueron juzgados como ilustraciones menos significativas de una gestión del riesgo local orientada al desarrollo, participativa y promovida en tanto proceso. Desde luego, esto significa que muy posiblemente en los casos dejados de lado

haya riqueza de información y experiencia con diferentes estrategias, métodos e instrumentos de reducción de riesgo, aunque ciertamente de alcances más limitados de lo que se puede utilizar provechosamente en el presente análisis. Con todo, no se puede ignorar tales casos, los que deberán sistematizarse más rigurosamente en el futuro.

3.1 Delimitación territorial de niveles de intervención

Como ya hemos señalado previamente, aunque los dos proyectos promovidos por CAPRADE-PREDECAN guarden relación entre sí y se refieran a intervenciones en el nivel local, dicha noción es diversa y de muchas maneras no especificadas. Mientras que en el proyecto piloto la intervención es emprendida en el nivel municipal, asumiéndose así una definición político-administrativa del concepto con una categoría separada identificada desde el punto de vista de las intervenciones en el nivel comunitario, en la iniciativa ES no se percibe este simple enfoque directo y unilateral.

En esta última situación, una revisión de los 48 casos más significativos revela una variada selección de circunscripciones territoriales sometidas a intervención, y también la complejidad de las unidades intervenidas. Así, mientras una gran ciudad como Bogotá, o ciudades o pueblos de tamaño intermedio o más pequeños, como Manizales y Babahoyo son incluidos, lo son también agrupaciones de pequeñas comunidades rurales de altura de Perú, Ecuador y Bolivia. En otro nivel de resolución, cuencas fluviales y zonas ecológicas son la base para la intervención.

Al mismo tiempo que este variado uso y aplicación de la singular noción de local aporta riqueza al análisis, también podría ser confuso, dado que para los propósitos del análisis comparativo estamos o estaríamos mezclando categorías y niveles espaciales y sociales tan diferentes

que harían que las conclusiones unilaterales sean imposibles, a menos que distingamos internamente el nivel exacto de intervención. De lo anterior, nuestro análisis intenta llegar a conclusiones más generales, pero acepta también que se necesita el análisis específico de los diferentes contextos espaciales y sociales.

Desde una perspectiva semántica tendemos a definir cosas en oposición de lo que ellas no son. En este caso, lo local implica aquello a lo que se opone, o de lo cual se distingue, o sea lo global. En el caso de los proyectos PREDECAN global es el nivel nacional; de este modo, local se encuentra en el otro extremo del espectro territorial, típicamente, en algún lugar debajo del nivel subregional. En caso de que llegásemos a la conclusión que, por ejemplo, global se refiera a una ciudad o cuenca fluvial, obviamente la concreción de local variaría consecuentemente.

Dado este contexto, hemos decidido adoptar una categorización básica especial o territorial para unificar la mayoría de los diferentes estudios de caso:

- Ciudades de tamaño grande e intermedio.
- Ciudades pequeñas y pueblos.
- Comunidad o agrupaciones de comunidades.
- Municipios, grupos de municipios y otras expresiones de gobierno local.
- Áreas físico-ecológicas, como cuencas hidrográficas, áreas rurales, que pueden cruzar límites municipales, distritales o incluso departamentales.

Aunque no sea exhaustiva, esta clasificación de lo “local” parece explicar un buen número de experiencias postuladas y evaluadas. Aquí, estamos suponiendo que las variables analíticas usadas para comparar y estudiar lecciones y experiencias varían en su expresión de acuerdo con estos diferentes tipos de experiencia local. En nuestra siguiente sub-sección describiremos las variables analíticas que han de considerarse. Finalmente, es importante reiterar que aunque

podría permitirse una diversidad de expresiones de lo local, a fin de cuentas hay una clara distinción entre lo local y lo comunitario, y así también entre la Gestión Local del Riesgo de Desastres (GLRD) y la Gestión Comunitaria del Riesgo de Desastres (GCRD), como ya hemos establecido previamente.

3.2. Variables y contextos analíticos

Los procesos de evaluación y selección de experiencias significativas y el aporte metodológico provisto para los proyectos piloto incorporaron un número de variables, conceptos y guías de acción significativas. Tal como hemos visto, aquellos fueron tomados de ideas y nociones desarrolladas en el propio marco conceptual de PREDECAN, basado en obras previas y nociones desarrolladas durante los últimos 20 años por numerosos investigadores. Los orígenes de estas ideas han sido tratados brevemente cuando hemos desarrollado este documento. Estas mismísimas variables, conceptos y nociones serán tomados como variables potenciales en el presente análisis. Asimismo, serán consideradas en bloque y también a la luz de las distinciones entre las diferentes expresiones de local que hemos descrito y delimitado arriba.

La hipótesis aquí es que una variable o un parámetro particular de práctica buena o significativa se expresará de maneras diferentes, según el nivel territorial y social que se examine. Así, por ejemplo, si está generalmente establecido que la gestión del riesgo de desastres no puede ignorar las relaciones entre variables de desarrollo y pobreza, y que debe establecer una relación estratégica e instrumental para superar los desafíos del desarrollo, los modos en que esto se expresa y logra variarán inevitablemente entre intervenciones en el nivel de una gran ciudad e intervenciones en el nivel de un pequeño grupo de comunidades. De modo similar, esto se cumple en relación con variables tales como

incorporar actores y recursos locales, recurrir a intervenciones determinadas por procesos, etcétera.

Los parámetros básicos que elegiremos para presentar nuestro análisis son: la relación entre riesgo y desarrollo; el uso de recursos y actores locales, el potencial con ellos creado, y las maneras en que se consigue la propiedad y la asignación de recursos; los tipos y niveles de relación con territorios y actores externos; la integralidad lograda en los enfoques asumidos; y el rol del proceso, diferenciado de los enfoques de proyecto-producto. Otro aspecto importante que será considerado es el grado en que son tomados en cuenta los enfoques correctivo, prospectivo y de riesgo residual.

Se debe señalar aquí que los datos básicos empleados para llegar a nuestras conclusiones surgieron de un detenido estudio de los resúmenes, sistematizaciones y análisis de los datos preparados por los promotores y el personal de PREDECAN. Dada la diversidad de personas que prepararon estos documentos y las maneras no siempre estandarizadas en que la información fue requerida y especificada, la opción de especificar las variables elegidas para nuestro análisis de una manera homogénea y completamente fidedigna fue algunas veces muy difícil. Por esta razón, aunque los postulados y las conclusiones a los que llegamos puedan tomarse como generalmente aceptables, colocar los números exactos a los datos no es siempre acertado o realmente posible. Debido a ello, nuestro análisis es más indicativo y genérico que específico y absolutamente verificable estadísticamente.

La información básica acerca de las variables incluidas en la hoja de cálculo resumen Excel podría y debería estar sujeta a escrutinio y revisión por parte de los promotores del proyecto para complementarla y ampliarla. Al mismo tiempo, las categorías usadas en esta hoja de cálculo y los tipos de análisis que permite podrían ser

mejorados donde sea necesario, y luego utilizados como una base común para el registro de nueva información sobre cómo se desarrollan estos nuevos proyectos en la región o en cualquier otra parte. De esta manera, podría desarrollarse una base de datos de incommensurable importancia que a futuro permita el análisis y la investigación continuos sobre el tópico de gestión local del riesgo.

Dos de los conceptos relativos a las variables analíticas identificadas necesitan mayor desarrollo antes de la presentación de nuestro análisis detallado: apropiación y propiedad, y aspectos de proceso versus producto.

3.3. Apropiación y propiedad

En un trabajo previo, nosotros hemos empleado la noción de la gestión local o comunitaria del riesgo para describir el enfoque sostenido en la población (“grass roots”), y gestión del riesgo en los niveles local y comunitario para describir las iniciativas promovidas y apoyadas externamente (ver Lavell et al. 2004 para una exploración de estas diferencias). Como adición a esta nomenclatura podemos sugerir usar los términos “gestión del riesgo local o comunitario” para cubrir casos donde no estamos distinguiendo entre las distintas formas de participación y apropiación

A pesar de la siempre requerida colaboración de actores externos en el caso de procesos puestos en marcha comunitaria y localmente, un importante aspecto de definición de los mismos, relativo tanto a su eficiencia como a su eficacia, es de hecho el sentido de propiedad del proyecto por parte de los actores comunitarios y locales pertinentes, tanto como la colaboración subordinada que idealmente deberían ofrecer los actores externos. Se ve que los principios de la verdadera participación y propiedad local o comunitaria son garantías más fuertes de sostenibilidad y de apropiación de los procesos que cuando estos son controlados externamente.

Hace dos décadas, Maskrey (1988) estableció que las demandas políticamente articuladas de los niveles comunitario y local tenían una mayor probabilidad de impacto en los niveles regional o nacional, siempre que se presentaran proyectos altamente participativos y apropiados localmente. También estableció la eficacia del enfoque basado en lo local, pues así las necesidades y percepciones locales gozan de mayor probabilidad de ser tomadas en cuenta al abordar los objetivos del proceso y el proyecto, y que los compromisos de economía y recursos locales autónomos sean garantías mayores de sostenibilidad que cuando los proyectos se gestionan desde el exterior.

Mientras que la gestión local o comunitario de riesgo vista como un proceso puede existir —y existe— en áreas con una amplia gama de niveles de desarrollo y riesgo, es más probable que los programas de gestión del riesgo de desastres en el nivel comunitario o local, promovidos y sostenidos por actores externos sobre las bases de un proyecto o proceso estén ubicados predominantemente en las denominadas áreas de alta vulnerabilidad o de más alta vulnerabilidad. Estas son zonas donde se comprueba automáticamente la existencia de elevados grados de pobreza, dado que este elemento es visto como un factor clave que contribuye a la vulnerabilidad ante desastres. Hay entonces un entendimiento implícito de que una comunidad o localidad vista desde una perspectiva externa puede considerarse equivalente a (portadora de) pobreza y que, por tanto, un objetivo básico de la intervención resultará ser, automáticamente, el alivio de la misma.

3.4. Proceso versus producto

Tanto la GCRD como la GLRD deben referirse a un proceso por medio del cual se establecen y mantienen políticas, estrategias, mecanismos e instrumentos para la reducción del riesgo de desastres, más que uno o múltiples productos de intervención individual. Así, la noción de proceso



sirve para destacar el hecho de que la GLRD y la GCRD no se pueden emplear legítimamente para referirnos a un simple proyecto o programa, ni aún a una serie de proyectos o programas individuales, sino más bien a la superestructura dentro de la cual tales proyectos y programas son formulados e implementados, incluyendo el marco estratégico y político, la gestión del conocimiento y los procesos de evaluación que los guían. Así, los proyectos y programas, las iniciativas y las acciones que uno analiza normalmente para obtener conocimiento acerca de relaciones, metas y métodos son de hecho productos de los procesos de la gestión del riesgo, pero que no definen al proceso como tal.

Cuando la gestión del riesgo (ya sea analizada como un asunto específico independiente o como un planeamiento vinculado con el desarrollo) es vista como un proceso, esta requiere de estructuras organizacionales e institucionales permanentes que vayan más allá de los organismos que implementan proyectos particulares. No obstante, se debe reconocer que en muchas situaciones dicha estructura permanente no existe y la experiencia de gestión del riesgo está marcada mayormente por conjuntos de proyectos y programas individuales, no coordinados y no continuos. Esta situación significa claramente que la capacidad para establecer relaciones entre factores relacionados con la pobreza o el desarrollo e influir significativamente en ellos mediante la reducción del desastre o su riesgo, se reduce seriamente. Cae la sostenibilidad en general en los casos en que inversiones individuales, esporádicas y únicas muchas veces quedan como proyectos fallidos u olvidados.

En busca de la relación entre gestión local o comunitaria de riesgo y reducción de la pobreza y promoción de desarrollo, se puede plantear una importante pregunta respecto de la importancia de los proyectos que se establecen en el nivel de proceso de la gestión en marcha en oposición al nivel de proyecto individual. En el primer

caso, los vínculos y las prioridades se establecen por una estructura organizativa o institucional permanente y legitimada, mientras que en el segundo caso aquellos son principalmente establecidos por la organización impulsora del proyecto. Resulta absolutamente posible que las metas y los mecanismos del desarrollo y la reducción de la pobreza sean más factibles y consistentes si el proceso fuera controlado local o comunitariamente con proyectos individuales impulsados por actores locales o externos, pero concebidos y modelados de tal manera que encajen con normas y capacidades locales para crear un proceso más duradero y más sostenible.

4. 139 experiencias: panorama de enfoques y énfasis

Aunque el tópico de gestión del riesgo de desastres es relativamente bien conocido y difundido en los diferentes países de la subregión andina, y en Latinoamérica en general, también está claro que el estado de desarrollo y las visiones particulares adoptadas en relación con esta práctica varían sustancialmente de país a país. Debe suponerse, asimismo, que el nivel de desarrollo que un país ha conseguido en la comprensión y promoción del tópico, el grado en que ha estado activamente involucrado en el desarrollo del mismo y su puesta en práctica, y la gama de organizaciones e instituciones interesadas en la concreción de las metas en reducción del riesgo, tendrán incidencia sobre cómo y qué se está implementado en el terreno.

En la presente sección examinaremos rápidamente cómo se desarrollan las diferentes variables de definición en los cuatro países participantes. Atención particular merecerán la escala territorial de operaciones, la definición de ubicación urbana o rural, cómo está establecido el vínculo de desarrollo, qué temas y énfasis en

gestión del riesgo se fomentan; y quién fomenta, ejecuta y financia las iniciativas. Para ello, emplearemos información que distingue entre la situación global que se relaciona con los 139 casos originalmente aceptados para la evaluación, y la que corresponde a los 48 y últimos 16 casos más significativos. Este proceso de análisis diferencial permitirá al lector distinguir las características de los 139 proyectos originalmente presentados frente a las de los casos posteriormente seleccionados, usando distintos criterios de evaluación. Tal como ya hemos manifestado, los criterios de selección o filtrado de casos reflejan cómo PREDECAN construye la noción de “significancia” o de lo “significativo” en relación con la práctica de la gestión local del riesgo.

4.1 Niveles de intervención territorial y ubicación urbano-rural

Ya en la sección metodológica de este documento señalamos las maneras en que la noción de local es usada para referirnos a un conjunto disímil de expresiones territoriales: ciudades y pueblos, comunidades, municipios, zonas físico-ecológicas. Consecuentemente, las intervenciones en el nivel local pueden en realidad cubrir y beneficiar diferentes tamaños de población y área. Para comprender nuestra clasificación, se debe entender que cuando hablamos de nivel comunitario nos referimos a un nivel sub-municipal espacialmente continuo y que no está establecido o determinado por límites político-administrativos. Los programas municipales se refieren a aquellos donde el nivel de intervención es una municipalidad como tal, aun cuando el tópico tratado pueda ser relativamente muy bien definido (sistema de alerta temprana, plan de uso del suelo, programa de seguridad para la población pobre, etcétera). La noción de nivel regional se emplea para delimitar programas impulsados en niveles político-administrativos intermedios, tales como

departamentos y provincias, aunque la aplicación de los programas puede darse en niveles más bajos, tales como municipalidades, áreas físicas, etcétera. Por último, las áreas físico-ecológicas aluden a aquellas zonas definidas como regiones naturales, cuencas y sub-cuencas fluviales, zonas ecológicas, entre otras.

Mientras que casi 60% de todas las experiencias bolivianas y 40% de los proyectos peruanos estuvo dirigido hacia los niveles comunitarios, solo 25% de los de Ecuador y una muy reducida cantidad de los casos colombianos estuvo dirigido de esta manera. Este patrón es aún más marcado cuando se consideran los 12 y 4 casos más significativos de cada uno de los países.

En Bolivia, 85% de los primeros 12 y todos de los primeros 4 fueron proyectos basados en lo comunitario. La mayoría de los pocos proyectos que no estuvieron basados en lo comunitario se desarrollaron en el nivel municipal. En el Perú, por su parte, los proyectos de nivel comunitario estuvieron pobremente representados en los últimos 12 y 4 casos, donde la tendencia dominante fue la de proyectos en el nivel municipal o regional.

En Colombia, los proyectos correspondientes al nivel municipal son muy claramente dominantes y dan cuenta de 11 de los últimos 12, y de 3 de los últimos 4 proyectos seleccionados. Después de los proyectos en el nivel municipal, los cuales fueron dominados con iniciativas desde Bogotá, fomentados por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE), los programas del nivel regional ocupan el segundo lugar, e incorporan una suma de municipios y otros niveles jurisdiccionales más bajos. De igual modo, Ecuador muestra también una evidente inclinación a lo municipal, con 45% de todos los casos considerados y la mitad de los últimos 12 y 4 proyectos que encajan en esta categoría.

1. N.T. Si bien en redacción castellana estándar se suelen escribir los guarismos a partir de 10 en adelante, dada la naturaleza de data numérica de buena parte de este capítulo y el siguiente, empleamos la escritura de los guarismos menores de 10 (1, 2, 3..., 9) exclusivamente para toda alusión a los proyectos o casos participantes de cada uno de los cuatro países. En el resto de circunstancias, el uso de tales representaciones es el tradicional.

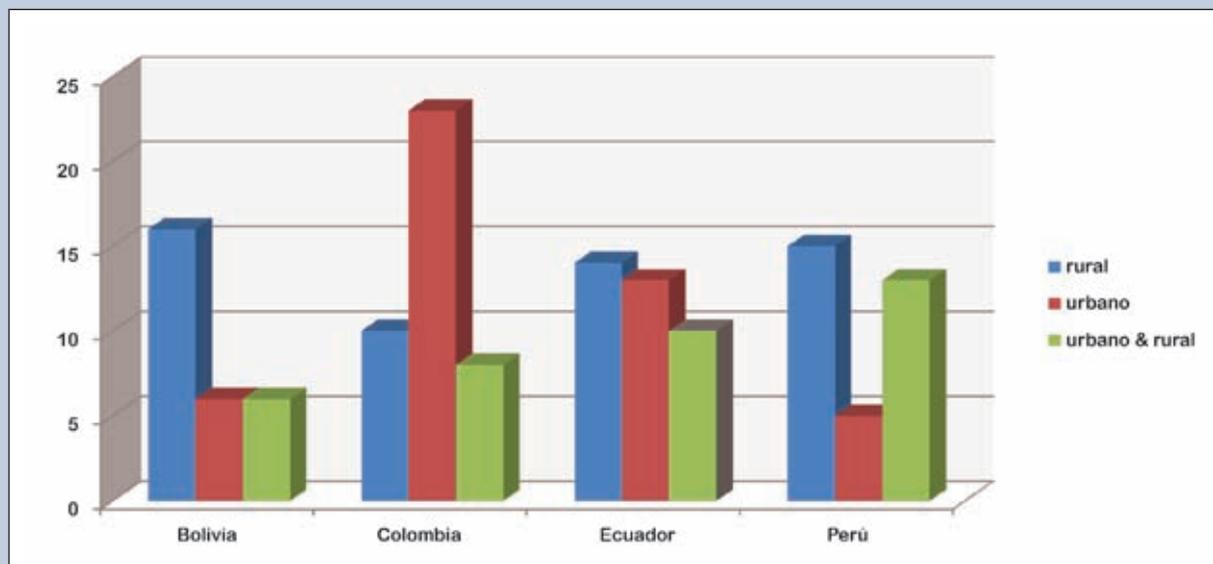


Figura 1: Distribución de proyectos rurales y urbanos

Resulta interesante notar que los proyectos desarrollados en el nivel de las diferentes áreas físico-ecológicas, tales como cuencas fluviales, zonas ecológicas y pendientes urbanas, son de alguna importancia en Perú (6 de 33 casos) y Ecuador (6 de 37 casos); pero tienden a estar ausentes en los escenarios boliviano y colombiano. En el caso ecuatoriano, se pueden categorizar de esta manera 3 de los últimos 12 casos y 1 de los últimos 4.

En Colombia predominan los proyectos basados en lo urbano —ciudades pequeñas, medianas y grandes—, con solo 12 de los 41 casos considerados que cubren áreas predominantemente rurales. Ecuador muestra una tendencia más equilibrada, con casi igual número de proyectos basados en lo rural, y en lo urbano, y un número importante que cubre ambos tipos de área. Bolivia y Perú tuvieron una clara preferencia por proyectos basados en lo rural y en centros urbanos con pequeño componente rural.

Cualquier intento para explicar los distintos énfasis debe ser necesariamente intuitivo o especulativo, dada la dificultad de investigar los fundamentos conceptuales subyacentes dominantes en el marco del presente estudio analítico.

Las tendencias hacia lo comunitario rural en Bolivia y Perú, la preeminencia de proyectos basados en lo urbano en Colombia y la tendencia equilibrada de lo urbano-rural en Ecuador (dentro de los marcos municipales) pueden todas ellas posiblemente explicarse, en buena parte, por los siguientes elementos: las bases institucionales u organizativas de quienes impulsan y financian el proyecto (ONG, fundaciones, gobiernos locales, agencias internacionales, etc.), la estructura natural de la división entre lo rural y lo urbano (aquí, la naturaleza hacia más urbanizado de Colombia y Ecuador es clara en lo que respecta a toda la estructura poblacional); los grados e historia de la descentralización y estructuras de gobierno del nivel municipal e intermedio; y por la importancia relativa mayor de lo comunitario entre las culturas indígenas, a diferencia de otros tipos étnicos o raciales. La mayor presencia de intervenciones basadas en zonificación física o ecológica en Ecuador y Perú podría explicarse por la importancia de los enfoques de cuenca de río en la gestión y el control ecológico. Entender todos los patrones generales y las tendencias requerirá, sin embargo, de mayor investigación y análisis.

Finalmente, resulta claro que donde vemos las inclinaciones por lo rural y el pueblo semi-rural,

el tamaño de las áreas y población cubiertas es en general pequeño. Por ello, la gama de problemas que ha de enfrentarse y resolverse en las áreas rurales requerirá, en lo que atañe a escala, una promoción hacia lo ascendente y de amplitud de cobertura en las estrategias de intervención del Estado. Únicamente a través de un marco de política de amplia cobertura y de fomento por parte de este último agente podríamos esperar un avance significativo en materia de reducción del riesgo en las áreas rurales dispersas. Nunca podremos esperar un avance significativo en la solución del problema poniendo nuestras expectativas en las intervenciones por parte de actores externos. Tal como se revela en este estudio, la replicación de las prácticas significativas resulta fundamental.

4.2 Fomento, ejecución y financiamiento

La comprensión del rol y la pertinencia de los diferentes tipos organizacionales en diferentes contextos nacionales es importante para comprender el por qué, el dónde y el cómo de la cuestión. Los proyectos y programas son todos iniciados, ejecutados o financiados por una o varias entidades. Sin embargo, la gama de variaciones e interrelaciones entre

las diferentes organizaciones, instituciones o individuos participantes limita las posibilidades de análisis. Como en las consideraciones hechas previamente en este punto resulta más realista describir los patrones y las tendencias antes que establecerlos de manera concluyente, es decir, sin mayor y más sustancial indagación en estos fenómenos.

En conjunto puede sostenerse que los diferentes mecanismos institucionales y organizacionales, tanto como las preferencias en lo referente a fomento y financiación, reflejan un desarrollo dispar en el tiempo y condiciones objetivas a partir de las cuales la escena de la gestión local del riesgo se ha desarrollado en los países de la región andina. En este sentido, Colombia y Bolivia definen los extremos.

En Colombia, el fomento de los proyectos se concentra en municipios (particularmente Bogotá), departamentos y academias. Municipios y departamentos concentran una tercera parte del total cada uno, mientras las universidades impulsaron cerca de un 25% de los casos. De los 4 casos más significativos, 3 fueron apoyados municipalmente y 1 fomentado por un departamento. La implementación resulta

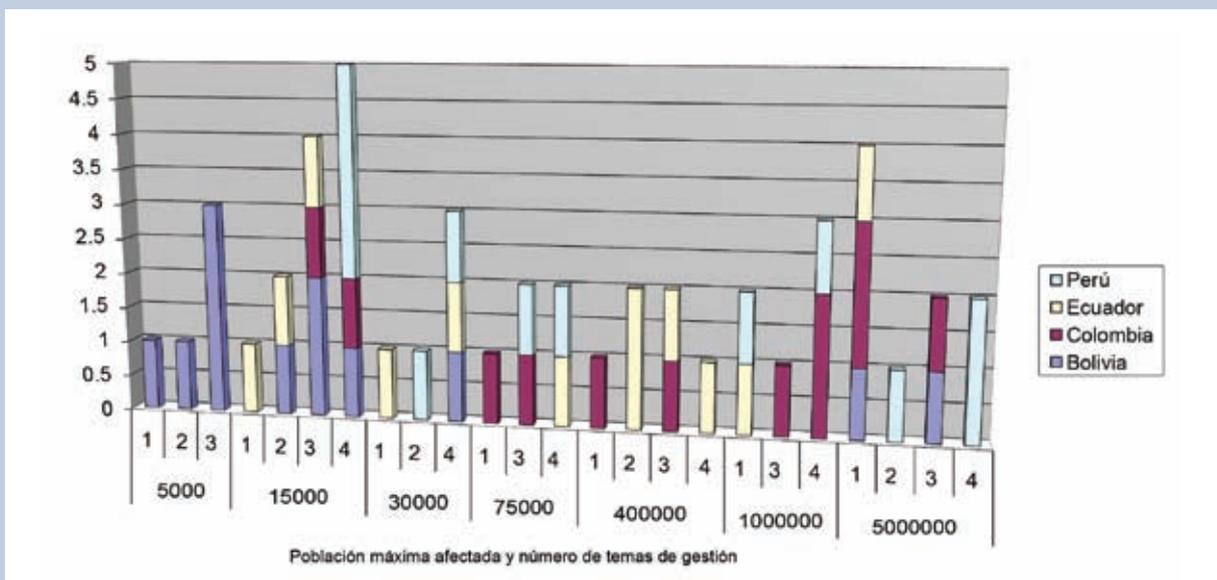


Figura 2: Número de proyectos por implementador, financiador



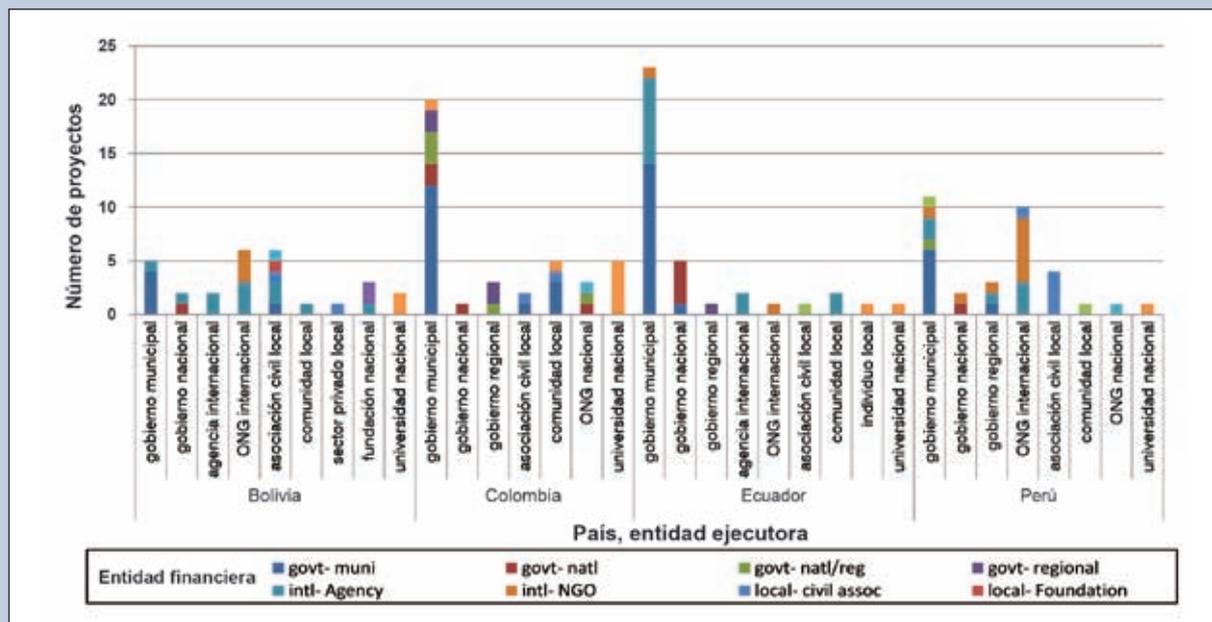


Figura 3: Escala por tipo de implementador

igualmente dominada por las municipalidades, universidades y departamentos, en tanto la máxima financiación es generada nacionalmente casi siempre con bajos grados de apoyo y participación de agencias internacionales y ONG. Dos posibles explicaciones de esta coyuntura son: i) las ONG ven el tópico como altamente desarrollado en el nivel institucional y lo evaden; ii) las ONG y agencias internacionales son más proclives a sentirse atraídas por otros problemas dominantes en el país, tales como el conflicto interno, la migración, la inseguridad o el tráfico de drogas.

En el caso de Bolivia los proyectos son impulsados e implementados con una mayor tendencia por las fundaciones, asociaciones civiles y ONG, más que por las municipalidades, los Departamentos o universidades. Cerca de 60% de los proyectos requirieron y recibieron financiamiento internacional, con municipalidades y fundaciones contribuyendo también con montos sustanciales.

En Ecuador, por su parte, los proyectos impulsados por municipalidades son prevalentes y conforman alrededor de la mitad del total de los presentados, más de la mitad de agencias

ejecutantes y un tercio de la financiación. De los últimos 12 proyectos, 8 están basados en la gestión municipal, del mismo modo en que lo estuvieron 3 de los últimos 4. Las ONG aportaron cerca de 20% de todos los proyectos presentados y las agencias internacionales contribuyeron para la financiación de 40% de los proyectos. Las municipalidades también aportaron una financiación sustancial.

En el caso peruano, dos tercios de los proyectos presentados procedían de municipalidades, fundaciones u ONG, con prevalencia de estas últimas. De hecho, este también fue el caso de la implementación, donde tanto ONG como agencias internacionales sumaron conjuntamente el 66% de los proyectos.

En perspectiva, el alto grado de institucionalización de la gestión del riesgo en Colombia sobresale evidentemente en la media, del mismo modo en que lo hace su bajo grado en Bolivia, donde la dependencia por iniciativas y apoyo externos en los niveles comunitarios resulta más notoria. Asimismo, en Ecuador el papel resaltable de las municipalidades, incluyendo el rol de las agrupaciones municipales

llamadas mancomunidades, puede ser resultado del papel motor que juega la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) en el fomento del concurso. De igual manera, esta última realidad también puede reflejar el mayor énfasis dado a las municipalidades en cuanto a actividades y responsabilidades relativas a planificación de desarrollo y uso del suelo.

Por su parte, a pesar del alto grado de desarrollo del sistema de gestión de desastres peruano, resulta interesante notar la prevalencia del rol que tienen las ONG y agencias internacionales en sus diferentes facetas, tanto como el relativamente bajo grado de institucionalización estatal en lo relativo al tema en los niveles locales. Esto podría reflejar que los énfasis más grandes que se ponen hoy en día en la reducción del riesgo fomentada en marcos de desarrollo son todavía más proclives a ser impulsados por ONG y fundaciones antes que por el propio Estado. La siguiente sección corrobora que la mayoría de proyectos promovidos estuvieron claramente basados en el desarrollo.

4.3. Del riesgo al desarrollo o del desarrollo al riesgo: rol de la prevención y mitigación del riesgo así como de los diferentes instrumentos o estrategias de desarrollo

Del total de los 139 proyectos de los cuatro países, aproximadamente 60% asume explícitamente los tópicos de la gestión del riesgo y trabaja desde la reducción del mismo hacia metas de sostenibilidad en desarrollo. El restante 40% parte de las metas o instrumentos de desarrollo e incorpora el riesgo en la fórmula con la finalidad de potenciar su sostenibilidad y grado de ejecución. Este contexto no es de modo alguno insignificante y marca un sustancial cambio en favor de los enfoques de gestión del riesgo basado en desarrollo si lo comparamos, por ejemplo, con lo que descubrimos en Centroamérica en 2002 a través del estudio de CEPREDENAC-UNDP (ver Lavell, 2004), donde muy pocos de tales esquemas pudieron encontrarse entre los 150 casos registrados. El análisis de estadísticas hasta el nivel de lo nacional revela importantes diferencias.

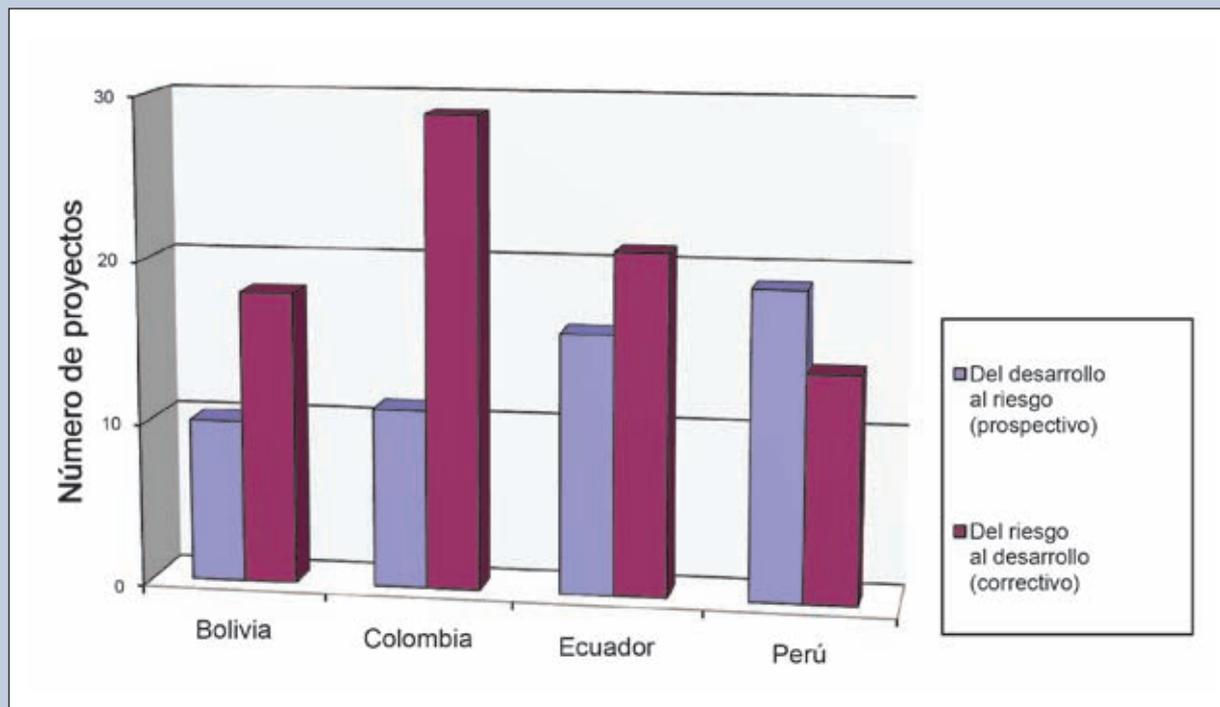


Figura 4: Tipo de gestión de riesgos por país

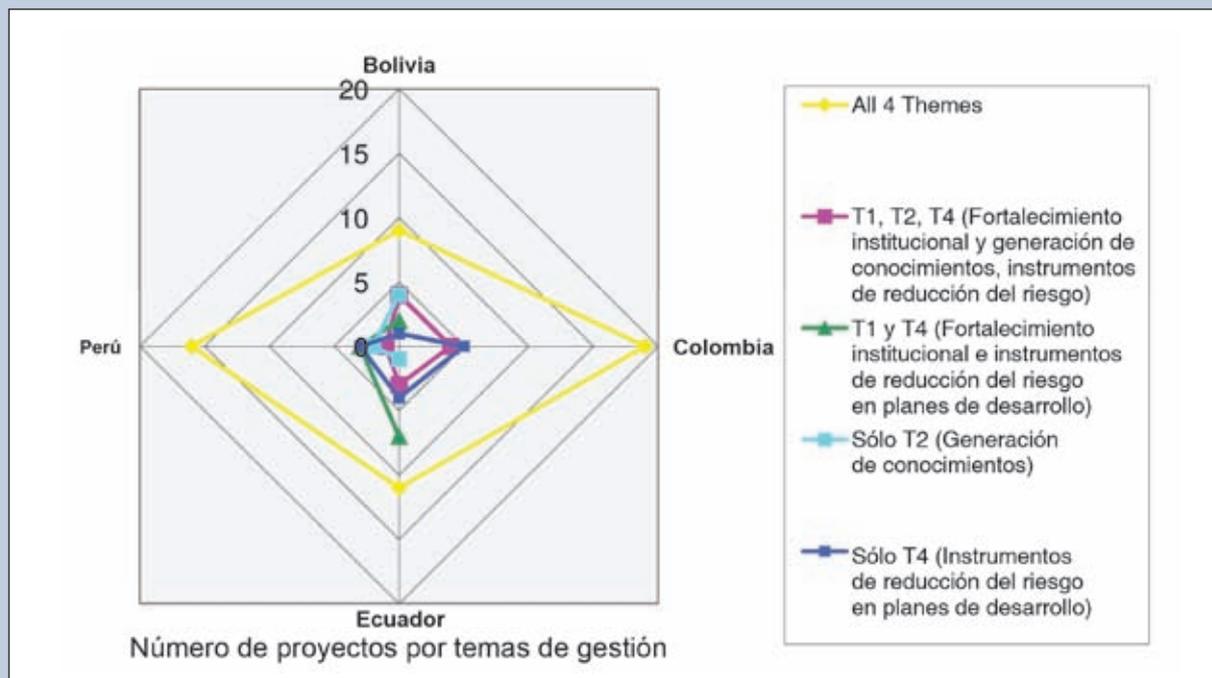


Figura 5: Distribución de temas de gestión de riesgo por país

Mientras que en Perú los enfoques basados en desarrollo son predominantes con cerca de 60% de los casos, en Colombia esta proporción es cercana al 30%; Ecuador y Bolivia, por su parte, se ubican en medio de estos dos extremos. De otro lado, en las áreas rurales de Colombia y Ecuador, los esquemas basados en desarrollo resultan prevalentes comparados con los basados en riesgo, al mismo tiempo que lo contrario ocurre en las áreas urbanas.

Cuando se consideraron los 12 casos más significativos y los últimos 4 en cada país, los criterios usados para la selección de proyectos dieron la seguridad, hasta cierto punto, de que los esquemas o enfoques basados en desarrollo fueran los favorecidos. Para el caso de Perú, dos tercios de los 12 finales y 3 de los últimos 4 casos son enfocados desde dicho ángulo. Inclusive en Colombia, mientras que solo 3 de los últimos 12 casos satisficieron dicho criterio, todo este conjunto de 3 pasó a los últimos 4. En Bolivia, 3 de los últimos 4 casos, y 2 de los últimos 4 en Ecuador, estuvieron basados en proyectos de desarrollo.

Claramente, todos aquellos casos que reúnen las condiciones para considerarlos basados en desarrollo fomentaron lo que nosotros llamamos enfoques preventivos, lo cual implica la anticipación del riesgo y el control de sus factores (gestión prospectiva). Los proyectos restantes en cada país tendieron a proponer y optar por enfoques basados en la mitigación, tratando el riesgo ya existente (gestión correctiva).

Comprendiblemente, dada la naturaleza del interés de PREDECAN en enfoques basados en desarrollo, los proyectos de respuesta y preparación ante el desastre resultan menos prevalentes en el conjunto de datos aunque todavía relativamente bien representados en el mismo, en tanto PREDECAN también persigue objetivos con enfoques integrales para la gestión del riesgo. Por ello, siendo ECHO-DIPECHO la base primaria de la Comunidad Europea en lo relativo al fomento de proyectos de respuesta y preparación, la iniciativa SE ha considerado la preparación y la respuesta donde estas han venido acompañadas de otros enfoques de una manera más integral. Así, un tercio de todos los casos combinó enfoques de

preparación con metas propias de la prevención y la mitigación. Si consideramos los proyectos que asumieron metas de mitigación o de prevención, entonces tenemos que de los últimos 12 casos en cada país, dos tercios en Colombia siguieron tal enfoque, y un 80% o más lo hizo en los casos de los otros países.

En conjunto, la aparente mayoría de enfoques basados en metas de desarrollo vistos en Perú, Ecuador y Bolivia—en comparación con Colombia—probablemente reflejen la naturaleza histórica de la intervención y los niveles de consolidación institucional que hay en estos países. De otro lado, en Colombia, la mencionada existencia de un grueso conjunto de instituciones en la gestión del riesgo de desastres —en los niveles nacional, regional y local— probablemente sea lo que haya garantizado que estas instancias sean las prevalentes en los proyectos presentados, mientras que las organizaciones de desarrollo aparecen no tan bien representadas. En los otros tres países, dado el relativamente más bajo grado institucional de desarrollo de la gestión del riesgo de desastres, probablemente

sea este factor el que genere que los esquemas basados en desarrollo sean los más prevalentes, pues muchas ONG y asociaciones trabajan sobre programas de apoyo a los medios de vida, e incluso algunas descubrieron que estaban trabajando en el ámbito de la gestión de riesgo por pura casualidad (ver ejemplos de lo antedicho en la siguiente sección).

Ocupándonos más de la base en el desarrollo de un número significativo de proyectos, resulta interesante examinar el rol de los distintos enfoques y estrategias que existen para su fomento.

Se podría establecer una tipología de enfoques o instrumentos usando las siguientes categorías: gestión del medio ambiente y recursos naturales, incluyendo la gestión de las cuencas fluviales; aumento y fomento en los medios de vida; planeamiento de uso del suelo y organización territorial; y gobierno y desarrollo del capital social. Se han establecido también otras categorías en la literatura que incluyen enfoques tales como el desarrollo de infraestructura

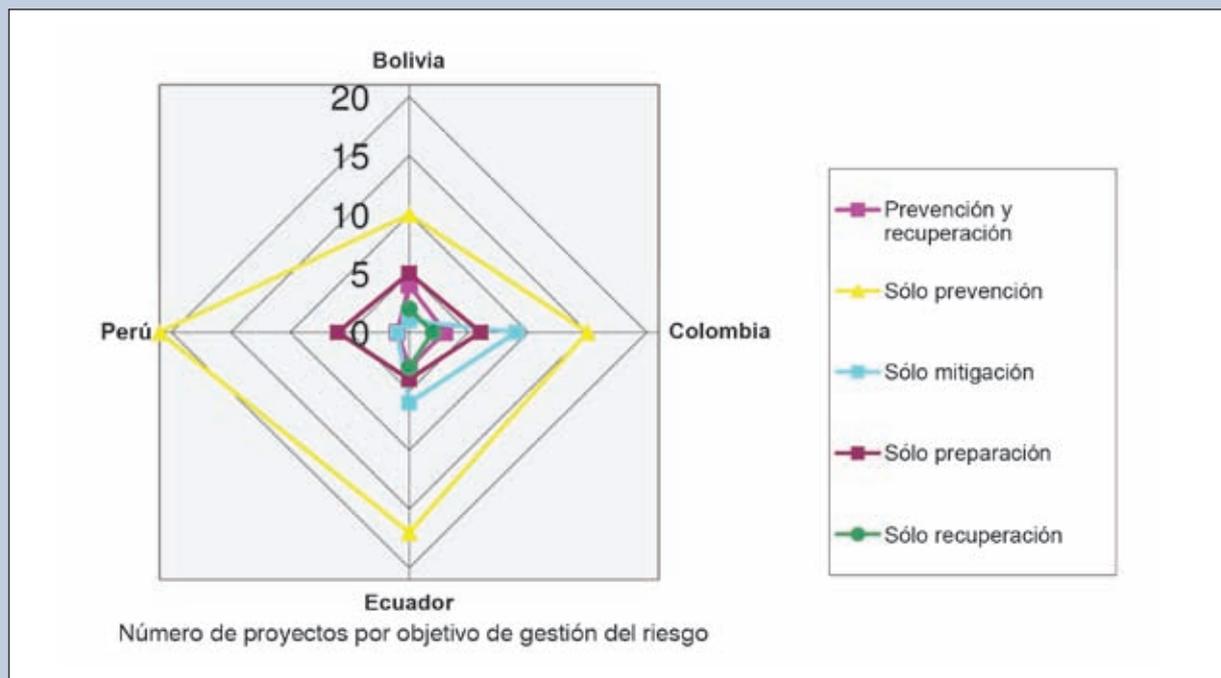


Figura 6: Distribución de metas de gestión de riesgo por país

y programas de microcrédito, pero no están presentes en los casos estudiados.

Dentro de los cuatro países encontramos entre los casos que van del desarrollo hacia el riesgo que: 21 casos aplican principios de gestión del medio ambiente y los recursos, 23 están basados en la mejora de los medios de vida, 18 consideran los aspectos relativos al uso del suelo y la organización territorial, y menos de 10 están en el ámbito de gobierno y capital social. Cuando se analizan estas categorías por país encontramos prevalencia de los programas de mejora de medios de vida en Bolivia, de enfoques o instrumentos de uso del suelo y organización territorial en Colombia, programas de recursos y de gestión de medio ambiente en Ecuador y la presencia de un más equilibrado conjunto de enfoques en el Perú. En nuestra siguiente sección consideraremos estas diferencias en tanto que ellas pertenecen a los últimos 16 casos seleccionados.

4.4 Enfoques temáticos

La iniciativa ES buscó proyectos considerando uno o más de los temas relativos a:

- Fortalecimiento institucional
- La gestión del conocimiento
- El riesgo y la cultura
- Los instrumentos de reducción del riesgo en la planificación del desarrollo.

En conjunto, en cada caso, 25 a 30 proyectos consideró uno, dos o tres de estos temas, mientras que aquellos que trataron todos los cuatro fueron más de 40. En relación al último grupo, cerca de 50% de los proyectos en Colombia y Perú incluyeron todas las cuatro categorías temáticas, mientras que en Ecuador el porcentaje apenas fue mayor a 25% y en Bolivia fue cercano a 30%. Llevando a cabo un proceso de filtración que favoreció los enfoques más complejos e integrales tenemos que: 7 de los últimos 16 casos incluyeron los cuatro temas; 5 de ellos, tres temas; apenas 1, dos; y 3, solo un tema. Indudablemente, los grados de complejidad dicen algo acerca del grado de madurez del tópico de la gestión del riesgo en cada país, así como de los tipos de organización que la impulsan. Allí donde existen los niveles más bajos, tales como los casos de Bolivia y Ecuador, uno esperaría mayor énfasis en la gestión del conocimiento y el fortalecimiento institucional, como de hecho se da en este conjunto de datos.

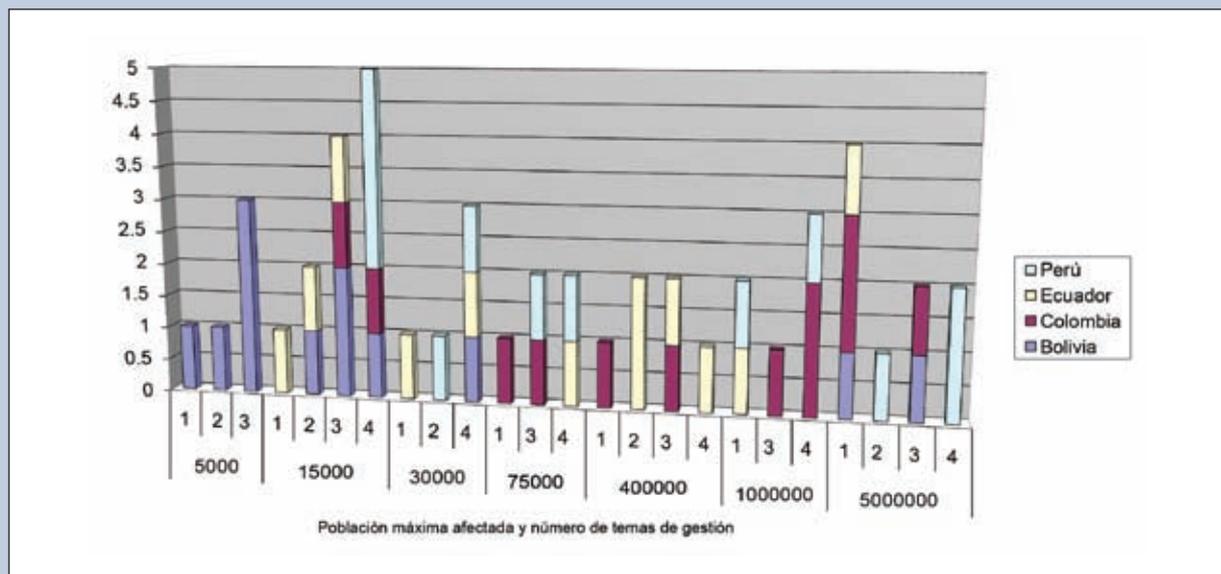


Figura 7: Complejidad de proyecto por escala de intervención



Se puede cruzar la gestión de los aspectos señalados con la información sobre otros factores tales como los enfoques de gestión, los tipos de arranque y las agencias de implementación con la finalidad de proveer un análisis más exhaustivo y detallado. Con todo, aquí solo intentaremos considerar unas pocas opciones en lo que atañe a análisis adicionales, dejando que el lector siga adelante a partir de la base de información incluida en la hoja de cálculo Excel que proporcionamos.

Respecto del cruce de información entre temas de gestión y metodologías o enfoques de gestión, podemos señalar que mientras en Bolivia en los 9 proyectos que consideraban los cuatro temas, igual número correspondió a la división prospectivo-correctiva; en Colombia 17 de 18 proyectos fueron orientados correctivamente. Perú mostró también igual equilibrio (16 casos en total), mientras que Ecuador estuvo altamente orientado hacia lo correctivo (9 de 11 casos). En el otro extremo de casos de un tema, mientras Ecuador y Perú mostraron igual equilibrio entre los enfoques correctivo y prospectivo, Bolivia estuvo altamente orientada hacia los enfoques correctivos y Perú solo moderadamente hacia esta dirección. Donde dos o tres temas fueron asumidos, solo en el caso de Perú hubo una clara inclinación en favor de proyectos prospectivos; en todos los otros casos se notó un equilibrio.

5. Consideraciones analíticas y lecciones aprendidas: algunas nociones y conclusiones derivadas de los últimos 16 casos más significativos

A pesar de la importancia global y las lecciones aprendidas del total de los 139 casos seleccionados —y los últimos 48, en particular—

para evaluación, dadas las limitaciones de tiempo y espacio es necesario afinar nuestro análisis principalmente con respecto a los últimos 16 proyectos seleccionados, que como resultado de todo el proceso de evaluación fueron considerados como las experiencias más significativas. Además de la información que aquí se provee, el Anexo 2 incluye un resumen de las características más sobresalientes de cada uno de estos 16 proyectos o programas.

5.1. El factor territorial y de escala

En las secciones previas hemos comentado cómo el concepto de local suele aludir diferentes escalas sociales y territoriales de intervención. Este contexto, que aparece reflejado en los 139 proyectos originales aceptados para consideración, también tipifica los últimos 48, 16 y 4 casos, respectivamente.

En el caso de los 30 proyectos que no estuvieron entre los 16 primeros, estos incluyeron 4 casos de ciudades de gran y mediana escala, 6 casos de comunidades indígenas rurales, 10 casos de municipalidades de pueblos rurales y pequeños, 4 casos de cuencas fluviales y zonas ecológicas y 6 casos de proyectos concebidos regionalmente (en el nivel Departamental o Provincial) y ejecutados localmente.

Los territorios cubiertos por los últimos 16 casos seleccionados incluyen ciudades de gran escala (Bogota, La Paz), de mediana escala (Manizales) y de pequeña escala (Babahoyo); pequeñas comunidades indígenas rurales, apoyadas en el sector primario de sus medios de vida (Chiquitano, Ravello, Caylloma, campesinos agricultores de zona altiplánica en La Paz, y las comunidades de Nasa y Rikuryana); municipios o sus agrupaciones basados principalmente en la producción primaria, compuestos por pueblos de pequeña y mediana escala (Penipe, Soritor, Ayabaca); proyectos basados en cuencas fluviales o áreas ecológicas que coinciden con municipios (Paltas, Ocoña); y, por último, proyectos que

son ejecutados en el nivel local, pero que son impulsados en una escala espacial de resolución más grande (como el caso del Departamento de Risaralda).

Tomando en cuenta los últimos 4 casos, también encontramos esta heterogeneidad bien representada: Manizales, el caso de una ciudad de mediano tamaño; las comunidades indígenas campesinas altiplánicas ubicadas en el Departamento de La Paz (Bolivia); la municipalidad del rural y pequeño pueblo de Penipe; y finalmente, la zona de cuenca fluvial y ecológica sobre la que se basa el proyecto de Ocoña. Esta distribución probablemente no sea sorprendente, dado que una consideración tomada en cuenta en la sección final fue la noción de una representación de los muy diferentes contextos en que la gestión del riesgo local se fomenta en el nivel subregional.

En general, sin considerar la delimitación territorial de los proyectos, estos están, en la gran mayoría de casos, dirigidos a poblaciones pobres o muy pobres, sean rurales o urbanas. La mayoría de proyectos señala o enfatiza las maneras en que trabajar con tales grupos poblacionales puede ayudar a limitar los impactos de la pobreza, a reducirla en medidas determinadas y, en consecuencia, a reducir el riesgo de desastre futuro. Esto quiere decir, aunque no siempre de forma explícita, que las relaciones entre el día a día y el riesgo de desastres son un importante elemento en el esquema de intervención; con todo, son pocos los proyectos que en la documentación analizada proporcionan cifras sustanciales para comprender la medida en que los proyectos reducen la pobreza.

Claramente, esta diferencial en las escalas y tipos de territorios se refleja con significativa amplitud en el tamaño de las poblaciones

beneficiarias (desde menos de mil hasta más de 300 mil personas) y en la esencia y complejidad de los diferentes proyectos. Desde la estructura integral de gestión del riesgo de desastres de Manizales, pasando por el proyecto con carácter forestal y gestión del suelo de las comunidades de Chiquitano, hay claramente una muy amplia gama de proyectos representados en la iniciativa SE.

Debemos entender, además, que el caso del proyecto de la DPAE de Bogotá sobre uso del suelo y ordenamiento territorial constituye parte de un sistema más integral y complejo de intervención que opera en el nivel distrital de Bogotá. La DPAE presentó de hecho cerca de 10 casos de intervención parcial para su consideración en la iniciativa SE de PREDECAN, a diferencia de Manizales, que había presentado para evaluación un único proyecto integrado y otro caso específico de intervención.

Reconocer estas diferencias en escala y cobertura territorial es importante para quienes implementen futuros proyectos. Con toda seguridad, entender las diferencias puede ayudarnos en el avance de nuestro conocimiento sobre la gestión local del riesgo de desastres en sus diferentes dimensiones. En las siguientes sub-secciones retornaremos a estas diferencias donde sea apropiado; asimismo, se intentará extraer algunas conclusiones genéricas sobre las tres dimensiones fundamentales o parámetros vinculados con la gestión local del riesgo: la conexión entre riesgo y desarrollo y los enfoques del riesgo correctivo, prospectivo y residual; la participación local, el uso de los recursos locales y la propiedad local; la distinción entre proceso del proyecto y proyecto por producto; y las relaciones con los actores externos. A través de nuestro análisis sumario esperamos también identificar o insinuar aspectos relacionados con los instrumentos empleados, las consideraciones

² En realidad, hubo 18 proyectos en la última categoría. En dos países, se admitieron 5 proyectos dentro del grupo final de cuatro casos sistematizados por país, pues se habían fusionado en uno solo 2 pares de proyectos relacionados entre sí: en el caso de Bolivia, 2 proyectos de Altiplano Norte; en el caso de Colombia, 2 proyectos de Manizales.

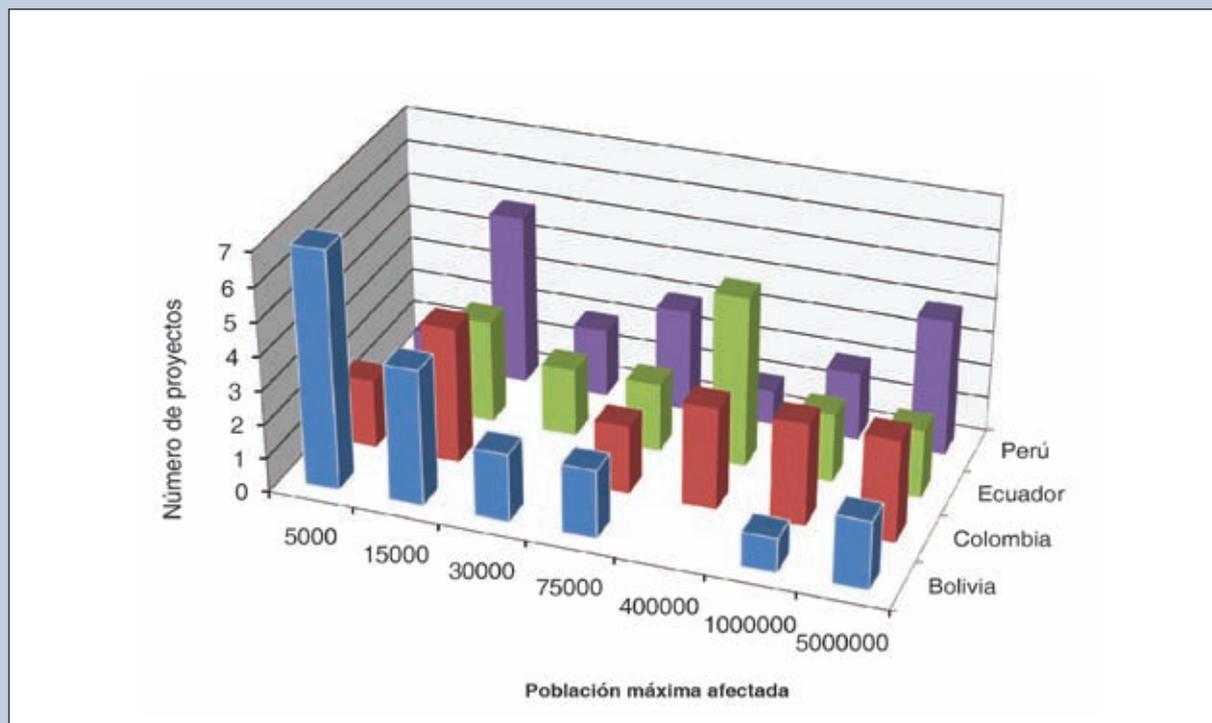


Figura 8: Número de proyectos por escala de intervención

de política involucradas y las maneras en que los factores influyen en la ecuación de la sostenibilidad.

5.2 Vínculo entre riesgo y desarrollo

Probablemente, la visión más acabada y desarrollada de la práctica de gestión local del riesgo y la práctica de gestión del riesgo en general sea aquella que establece la necesidad de que la reducción del riesgo de desastres esté cercanamente, si no indisolublemente, vinculada con los requerimientos del desarrollo, de tal manera que ello contribuya al aseguramiento de los medios de vida tanto como a la reducción de las condiciones estructurales que crean y mantienen la situación de pobreza. Como hemos señalado previamente, esto se puede expresar con la idea de ir desde el riesgo hacia el desarrollo o ir desde el desarrollo hacia el riesgo. En el primer caso, los medios de vida y las opciones de desarrollo existentes son protegidos de pérdidas y daños por elementos de reducción del riesgo que son vinculados al proyecto o añadidos

complementariamente; y por estrategias e instrumentos de riesgo, tanto estructural como no estructural, típico de lo que hemos llamado gestión correctiva y gestión residual del riesgo. En el segundo caso, los aspectos de control del riesgo son incorporados en instrumentos y estrategias de fomento del desarrollo a partir de programas prospectivos de control del riesgo.

Como se ha visto, los 139 proyectos originales contemplados por todo el proyecto PREDECAN presentaron todos los tres tipos de énfasis, aunque en general los esquemas correctivos, de mitigación, resultan todavía ser los más prevalentes. En el caso de los últimos 16 proyectos, la gran mayoría se adscribe a la categoría de ir del desarrollo a riesgo, con aspectos de gestión correctiva y residual presentes también en algunos casos.

En el caso de Babahoyo, mientras que los mecanismos de protección de desbordes y sus aspectos asociados en materia de salud pública fueron notoriamente orientados en un sentido



correctivo empleando técnicas de mitigación estructural más tradicionales, los esfuerzos en la planificación del uso del suelo fueron claramente prospectivos, aun cuando algunos no tomaron en cuenta dinámicas y necesidades de la población con la subsecuente nueva ocupación por los pobladores de suelos propensos a desbordes. Por su parte, en el caso de Rikuryana, la naturaleza correctiva de los objetivos educativos logrados cuando se trabajó con escuelas y otros actores sociales locales-incluyendo la transformación de ciertas actitudes pesimistas que estaban presentes- fue complementada posteriormente con ideas hacia una gestión del riesgo más integral que incluyera los aspectos prospectivos. Finalmente, en el caso de Risaralda, los enfoques correctivos del inicio fueron complementados y crecientemente dominados por metas de gestión prospectiva. En los casos de los Nasa, los Yapuchuris, Paltas, Manizales, Bogotá, Ocoña, Penipe, Ayabaca, Caylloma, Soritor, Ravello, Chiquitano y La Paz, las iniciativas e intereses con visión a futuro basados en el desarrollo fueron la norma.

5.2.1. Concepciones sobre desarrollo, riesgo y sobre el vínculo entre desarrollo y riesgo

Antes de considerar algunas de las características más sobresalientes del proceso de vinculación entre riesgo y desarrollo manifestado en estos proyectos, es importante desatacar los modos en que la concepción del desarrollo que venimos utilizando puede influir en las maneras en que la gestión del riesgo es considerada un elemento estratégico.

La hoy en día predominante concepción de que la gestión del riesgo debería estar integrada en las metas y procedimientos de la planificación del desarrollo o ser transversal a ellos -lo cual tiende a establecer un tipo de independencia y separación de un conjunto de prácticas- es cuestionada por algunos de los casos ejemplo, especialmente por aquellos en que se trató con grupos y zonas predominantemente indígenas

en los cuatro países. El hecho de favorecer y fomentar enfoques y concepciones del mundo que sean holísticos e integrales significa que la reducción y el control del riesgo de desastres se consideran automáticamente como parte constituyente del desarrollo y no como una etiqueta que informa sobre el aspecto, como se deja entrever en los términos transversal e integrada. Esto quiere decir que no existe una verdadera manera de definir desarrollo, a menos que esta considere e incorpore naturalmente las concepciones de la reducción y el control del riesgo.

Los casos de los Nasa, comunidades de indígenas agricultores de La Paz, o los de Caylloma y Ocoña se basan todos en una definición del desarrollo como plan de vida, una concepción del mundo de avance y suficiencia donde el territorio, el medio ambiente y las opciones de los medios de vida son considerados en una línea integrada y holística. Esto contrasta con las concepciones del mundo un tanto disociadas, y con la separación de temas relacionados entre sí propias de la especialización científica empleada por muchas de las culturas de Occidente. Esta perspectiva holística, además, influye en las maneras en que son considerados tópicos temas como el cambio climático, por lo cual para las comunidades altiplánicas de La Paz no existe una división significativa o una separación entre lo que llamamos gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático. Tal como ellas lo expresan, esta separación es producto de las tendencias dominantes del pensamiento técnico y profesional, aunque tal cosa realmente no exista. Las relaciones de poder son y se las debe considerar como una característica intrínseca a la gestión del riesgo y a la construcción y edificación de conocimiento, experiencia y dominio técnico.

Sin embargo, la perspectiva de enfocar holísticamente el problema ha contrastado de muchas maneras con la introducción de nociones foráneas contrarias al principio local, comunitario

y de creencias indígenas con respecto a la relación hombre-naturaleza. Tal es el caso, por ejemplo, del proyecto de irrigación en Ravello, donde un aspecto de gran importancia en el trabajo de los agentes externos fue la transformación de la visión fatalista existente en la población acerca del progreso y el medio ambiente, en una visión donde el control de la naturaleza era considerada una función y un derecho que el hombre ejerce en beneficio propio.

El significado de la actitud y el enfoque que asumimos respecto de la relación entre riesgo y desarrollo per se, y la gestión del riesgo y el desarrollo (¿separados pero interrelacionados, o vistos como lados opuestos de una misma ecuación?) puede verse a través de las maneras en que construimos las relaciones entre los diferentes instrumentos y estrategias empleados para lograr metas de desarrollo sostenible, usando elementos de reducción del riesgo. Así, donde se asume una visión integradora, el acto mismo de desarrollo y la búsqueda del mismo significa que el riesgo está allí desde el principio. Cuando se vea a los dos por separado se debe desarrollar diferentes instrumentos para la implementación de cada uno y posteriormente integrarlos. Más aún —y esto puede verse como una actitud dirigida hacia las instituciones o hacia el diseño de instituciones—, allí donde se asume un enfoque integrador hay poca necesidad de crear nuevas instituciones, unidades, comités —o lo que fuere— para la gestión riesgo; antes bien, estos se ven como componentes de las organizaciones existentes de desarrollo y fomento local.

El principio de separación puede verse usando el caso de los manuales metodológicos preparados para los proyectos piloto municipales, a través de los cuales la noción de introducir instrumentos de gestión del riesgo en el uso del suelo, sea el que ya exista o uno en desarrollo, la organización territorial, y los planes de desarrollo y procedimientos de financiación, significa de hecho una visión construida sobre

la base de la separación de las partes. En este punto, claramente aceptamos la necesidad de este procedimiento en los primeros pasos de avance en el tópico, dado el bajo grado de entendimiento del tema de la gestión del riesgo ahora existente en muchas áreas y entre muchos de quienes toman decisiones. Sin embargo, con el paso del tiempo y el crecimiento de la competencia y las habilidades en este tópico, se espera que desde el comienzo los proyectos futuros consideren que la reducción y el control del riesgo son objetivos fundamentales en la planificación del desarrollo, de modo tal que en el futuro se evite la necesidad de costosos mecanismos correctivos.

Una segunda consideración de importancia es la relativa al vínculo entre lo cotidiano y el riesgo de desastres. Las concepciones del riesgo que establecen una categoría e identidad separada para riesgo de desastres y riesgo cotidiano llegan a diferentes conclusiones con respecto a la intervención, en contraste con las visiones que asumen estos elementos como parte de un continuo. Esta perspectiva puede verse en los casos de Ravello, Chiquitano y los Yapuchuris de Bolivia, así como también en los casos de Caylloma, Ocoña, Paltas y las comunidades Nasa. El objetivo primario de intervención es la mejoría de las condiciones vivenciales y de las opciones en los medios de vida cotidianos. Para lograr esto, el riesgo de desastre se debe reducir, directa o indirectamente, a través del mismo proceso de desarrollo. Por ello, en el caso de Ravello, el aumento significativo en el promedio del ingreso familiar debido al éxito del proyecto de irrigación es un signo tangible de reducción de riesgo de desastre, explicable por la disminución del riesgo cotidiano.

5.2.2 Estrategias o enfoques para la reducción del riesgo basado en desarrollo

En un reporte reciente de la International Strategy for Disaster Reduction (ISDR) (ISDR, mayo, 2009), al ocuparse de mecanismos y



medios para el control y la reducción del riesgo tanto como la contribución al desarrollo y la reducción de la pobreza, los autores destacan cinco puntos de entrada diferentes, cuatro de estos de tipo sectorial y uno integrador. En el caso de los de tipo sectorial, los enfoques y énfasis temáticos están dirigidos a: la mejoría de la gobernabilidad y la gobernanza urbana, incluyendo los mecanismos de uso del suelo y organización territorial, así como la formación de capital social; el apoyo y fortalecimiento a los medios de vida, a través de la gestión de los recursos naturales, el desarrollo de infraestructura y programas de asistencia social; la gestión de servicios medioambientales, incluyendo aumentos en materias de resiliencia, protección y recuperación del medio ambiente, tanto como en tecnología y pago por servicios medioambientales; la mejora en los mecanismos de financiación y presupuesto del riesgo, incluyendo esquemas innovadores tales como el micro-seguro o el seguro paramétrico de riesgo. El enfoque integrador se consigue a través de la gestión del riesgo basada en lo local y en lo comunitario. Las estrategias o instrumentos sectoriales previamente mencionados se introducen como parte de un paquete de gestión en el nivel local, hecho a la medida del contexto, la oportunidad y la necesidad específicos (ver Lavell 2009).

Los 16 casos más significativos comprenden estos y una cantidad más limitada de otros tipos de enfoque para la vinculación de riesgo y desarrollo. Esto puede verse en muchos de los otros 30 casos más significativos, a diferencia de múltiples de las entradas que no estuvieron en los 48 primeros, los cuales tuvieron una tendencia hacia proyectos más del tipo del riesgo y desastre, empleando principios correctivos. En diversos casos se lograron importantes desarrollos conceptuales y técnicos que podrían ser muy pertinentes en el desarrollo de futuros casos de intervención. A continuación, ofrecemos la siguiente

categorización de los 16 casos posibles (algunos proyectos se ubican en dos o más de estas categorías):

- a. Fortalecimiento de los medios de vida, a través de enfoques de gestión de los recursos naturales y generación de ingresos y empleo. En esta categoría tenemos a Ocoña, las comunidades del altiplano de La Paz, Chiquitanos, Paltas, Ravelo, Caylloma y las Guardianas de la Ladera en Manizales entre los primeros 16 proyectos; y tenemos a Sica Sica, Potosí, Mojos, Machangara, Jubones y San Cristóbal entre las otras 48 experiencias más significativas. En estos casos, la gestión del clima y los recursos hidrológicos, ecológicos, geomorfológicos y forestales permite a las comunidades superar obstáculos de desarrollo y mejorar así sus medios de vida en contextos de riesgo cotidiano. Tales enfoques tienen vínculos con proyectos basados en cuencas fluviales y zonas ecológicas.
- b. Servicios de gestión medioambiental, incluyendo zonas de protección (Ocoña), prácticas de recuperación medioambiental (Chiquitano, Paltas, Soritor, Ravelo y Ocoña) y el uso de la zonificación ecológico-económica como base para la planificación (Soritor, Ocoña).
- c. Mecanismos de protección financiera, como en el caso de las comunidades indígenas de La Paz, dirigidas por la guía de los Yapuchiris, y en Manizales. En el caso del proyecto de micro-seguro de La Paz, el uso de lotes de muestra como un medio para evaluar pérdidas debido a malas prácticas o al exceso de peligro resulta innovador y aplicable a otras áreas. La misma concepción de lo que puede ser llamado riesgo en exceso o excedente, asociado con condiciones anormales de clima también es conceptualmente muy pertinente, como lo son a su vez las nociones de riesgo idiosincrático y sistémico, desarrolladas en el marco de los proyectos de seguro y

bio-indicadores. En el caso de Manizales, el principio del subsidio involucrado en lo referente al micro-seguro, a través del cual la población en su conjunto puede contribuir a la seguridad de los grupos más pobres, implica un mecanismo de transferencia que trabaja a favor del desarrollo en la ciudad. Los procedimientos presupuestarios que garantizan la incorporación de los elementos de la reducción del riesgo en proyectos públicos pueden verse en el proyecto municipal de Pojos, en Bolivia, tomado de los 48 últimos casos evaluados.

d. Gobierno urbano, gobierno rural y desarrollo del capital social. La capacidad y oportunidad para influir en las decisiones del Estado en lo que concierne a la gestión del riesgo fue un factor de gran importancia en los proyectos de respuesta comunitaria urbana de La Paz, mientras el fortalecimiento del rol dinámico y proactivo del gobierno municipal para promover opciones de desarrollo fue la principal característica del proyecto de Penipe, y decisivo en el éxito de la estrategia de gestión integral de Manizales. Los elementos favorables al desarrollo del capital social y la cooperación entre organizaciones e instituciones con la finalidad de alentar objetivos de gestión y desarrollo pueden verse en el conjunto de ideas del Municipio de Ayabaca, y en los proyectos en red de GRIDE Sur, Yungay y Piura, incluidos en los 48 últimos proyectos seleccionados.

e. Uso del suelo y planes territoriales, y el control de la exposición a través de la identificación del peligro. En los ámbitos urbano y rural los programas de planificación de uso del suelo y de organización territorial están creciendo en importancia en la subregión. De hecho, este es un componente mayor en las intervenciones de Bogotá, Manizales, Risaralda, Soritor, Ocoña, Babahoyo, Paltas y Penipe en los primeros 16 proyectos, como también en los proyectos de Olaya Herrera,

Cuenca, Tabaconas y Morropón del grupo de 48 proyectos. El establecimiento de los criterios técnicos relativos a las áreas de alto riesgo mitigable y no mitigable en Bogotá es una base instrumental significativa para las otras ciudades, en tanto que la fusión de aspectos relativos a zonificación ecológico-económica con la planificación del uso del suelo en Perú es también de gran significación para la gestión del peligro.

Si consideramos rápidamente los proyectos piloto municipales y el enfoque metodológico empleado vemos que estos trataron muy detenidamente las necesidades de enfoques basados en desarrollo, a través de lo cual el uso del suelo y la planificación territorial, junto con los aspectos de desarrollo, fueron considerados prioritarios. Los mecanismos de apoyo a los medios de vida, los instrumentos financieros y los asuntos relativos a planificación medioambiental físico-ecológica también son presentados hasta cierto punto en los proyectos, incluso cuando ellos no resultasen aparentes ni obvios en su desarrollo, como sí lo son los aspectos relacionados con el uso del suelo.

5.2.3 Tipos y niveles de intervención y la problemática desarrollo-riesgo

Ya en nuestra sección metodológica hemos planteado la hipótesis que las diferentes variables para analizar la gestión local del riesgo variarían en su expresión acorde con el tipo de territorio o área considerada: municipio, zona física, comunidad y ciudad grande o pequeña. Cuando se trata la vinculación entre riesgo y desarrollo esta relación puede verse de diferentes maneras.

En los niveles de ciudad y municipio (Manizales, Bogotá, Babahoyo, La Paz, Soritor, Cuenca, etcétera) la vinculación se da, por un lado, entre la organización social y económica del espacio con la finalidad de aumentar la seguridad y eficiencia a través de la planificación del uso del suelo, combinada con un estímulo normativo y estructural (reglamentos de construcción y

controles de la infraestructura); por otro lado, dicha vinculación se da entre los procedimientos de mejora de gobierno y la vinculación entre las ideas sobre la reducción del riesgo y los mecanismos e instituciones de planificación del desarrollo local. El desarrollo en los 4 proyectos piloto de estructuras e instrumentos municipales para la gestión local del riesgo pusieron gran énfasis en la vinculación de la reducción del riesgo con los mecanismos de planificación local: uso del suelo y planes de desarrollo. Aunque los proyectos de fortalecimiento de los medios de vida no son predominantes en los ejemplos de gestión del riesgo urbano incluidos en los últimos 48 casos, el proyecto de Guardianas de la Ladera en Manizales ciertamente muestra cómo el apoyo del Estado en la incorporación de la mano de obra femenina de las comunidades afectadas en actividades de mantenimiento de laderas urbanas puede lograr un giro hacia efectos de empleo e ingresos entre las poblaciones más pobres.

En el nivel comunitario es más probable que la relación se exprese en el fortalecimiento de los medios de vida y en las condiciones de reducción del riesgo cotidiano, a través de lo cual la reducción del riesgo se introduce mediante el desarrollo de nuevas opciones de medios de vida e instrumentos de gestión de los recursos naturales y otras estrategias que reducen peligro y riesgo. La relación entre riesgo y opciones de desarrollo incumplidas puede verse en el empleo más predominante en estos niveles de esquemas financieros, tales como el microcrédito y el micro-seguro.

En el nivel de las intervenciones en cuencas fluviales y zonas ecológicas, la principal atención se puso en la relación entre la degradación o el cambio medioambiental, y las reducidas opciones de desarrollo. Por ello, las estrategias de restauración, aumento de productividad y eficiencia se basan en la zonificación ecológica y la gestión de recursos naturales, a través de las cuales las relaciones entre riesgo y desarrollo

se impulsan a partir de la búsqueda de revertir el proceso de construcción socio-natural del riesgo, limitando y revirtiendo la degradación del medioambiente.

5.2.4. *Consideraciones acerca de la sostenibilidad*

La sostenibilidad de un proyecto y un proceso se puede lograr cuando diversas condiciones están funcionando en sus dimensiones organizacional, financiera, social, contextual e histórica. Podemos sugerir también que ella se da con mayor probabilidad cuando el tópico central que concierne a la población y a las autoridades es, en realidad, componente esencial de sus concepciones colectivas de realidad inmediata —donde tales contextos son fundamentales para la vida cotidiana y el progreso— y donde existe un claro entendimiento de que los actores sociales locales son, en efecto, participantes de las situaciones complejas que limitan su desarrollo y por tanto pueden ser participes activos en la solución. Entrar en el proceso y escenario de la reducción del riesgo desde la perspectiva de las consideraciones sobre desarrollo y pobreza, prospectivamente y no desde un componente de base correctiva de acciones complementarias, puede ser —lo insinuamos— un factor importante de la sostenibilidad y creemos que los estudios de caso demuestran importantes aspectos de ello.

Un importante punto de entrada, para el fomento de los procesos permanentes y sostenibles se refiere a las formas en que los actores sociales interesados establecen y perciben el problema del desarrollo o riesgo. En muchos de los proyectos revisados se ha puesto énfasis en la importancia de los análisis situacionales de participación local y de diagnóstico que pueden revelar la naturaleza social del riesgo y la participación local y extralocal que los actores sociales tienen en su construcción. Con esto, la apropiación y propiedad del proceso se da más fácilmente y se generan mecanismos más permanentes para



la intervención. Las observaciones en cuanto a esta característica común pueden encontrarse en la documentación asociada a los casos de los bioindicadores de la meseta de La Paz y los proyectos de Ravello, Paltas, Chiquitano, Nasa, Ocoña, Soritor, Caylloma, La Paz y Penipe.

5.3. Participación, propiedad y recursos locales

Un segundo factor variable y condicionante, considerado fundamental en el fomento y la consolidación de la gestión local del riesgo promovida en marcos de desarrollo, relaciona la participación y apropiación por parte de actores locales y comunitarios con los procesos asociados con el uso y el fortalecimiento de los recursos locales en el proceso del proyecto. En los términos conceptuales en que hemos desarrollado las ideas en cuanto a participación, esto comporta la necesidad de lo basado en lo local y lo comunitario, diferenciado de lo que son procesos y proyectos de gestión de nivel. Un examen de los proyectos piloto y experiencias significativas de PREDECAN revela una serie de aspectos relacionados con la problemática de la participación y la propiedad.

Primeramente, donde los esquemas son propuestos, estimulados y ejecutados en buena parte en el nivel local o comunitario y reflejen problemas locales reales y tangibles, y exista un apoyo otorgado por organismos extralocales con la finalidad de ejecutar proyectos, las oportunidades de participación y propiedad, y consecuentemente la sostenibilidad, parecen ser mayores que donde los proyectos son estimulados externamente. En muchos de estos casos, los recursos locales y comunitarios de apoyo financiero son más sostenibles que los externos. Los proyectos de Paltas, Penipe, el de los Yapuchiris, Ocoña y Manizales son todos buenos ejemplos de ello.

En segundo lugar, un número significativo de proyectos enfatiza la manera en que el análisis

participativo de los problemas, las necesidades y los procesos causales del riesgo local y comunitario aumentó la toma de conciencia, la sensibilidad, y estimuló más grandes iniciativas hacia la acción y el apoyo por parte de los actores locales y comunitarios. Un aspecto fundamental de ello fue la toma de conciencia en la población local de que ellos, en tanto actores sociales, eran en buena parte responsables de las condiciones de riesgo existentes y que podían participar en su reducción. El empleo de técnicas de investigación participativas (La Paz), la práctica de mapeo social (Paez-Nasa), así como otros procedimientos y procesos analíticos, están bien documentados en varios de los proyectos. Por ejemplo, el proyecto piloto de Porto Viejo empleó sistemas de información geográfica para medir factores de riesgo en el área.

En tercer lugar, y de particular importancia para los grupos indígenas, basados en lo comunitario o con economías basadas en agricultura, la noción y práctica de una verdadera participación crea las condiciones para la recuperación de prácticas tradicionales que puedan contribuir con la disminución del riesgo y al aumento de oportunidades de desarrollo generadas por la misma población o combinados con aspectos derivados del conocimiento occidental. Este proceso es bastante visible en varios de los proyectos; por ejemplo, el caso de los yapuchiris y el uso de bio-indicadores, con la consiguiente legitimación social de esta fuente de conocimiento; o el uso de los camellones en las tierras bajas de Bolivia, y en los territorios de los Nasa de Colombia. La congruencia y sensibilidad cultural plantean la exigencia de tales procesos participativos basados en la práctica y el conocimiento histórico.

En cuarto lugar, la participación, la propiedad, y luego la sostenibilidad del proyecto, pueden promoverse generalmente allí donde exista una identidad colectiva social y causas comunes. El caso de Los Patios en Colombia, uno de los

proyectos piloto de fortalecimiento municipal, muestran muy claramente los problemas asociados con la ausencia de identidades comunes y la apropiación de territorio, tal como ocurre en el caso de San Borja, donde las divisiones políticas y sociales entre diferentes grupos (criollos, chimanes y colonos) hicieron que tales procesos de participación y consulta fueran más difíciles. La necesidad de identificar actores sociales, sus conflictos y estrategias, tanto como los mecanismos para tratarlos es fundamental en la resolución del riesgo, especialmente en el cotidiano, y la pobreza crónica.

En quinto lugar, está claro que es más probable que un acuerdo sobre los principios y procesos de la gestión de la reducción del riesgo sea sostenible donde uno se aparta de esquemas de riesgo correctivo, dirigidos a facetas particulares del riesgo, y avanza hacia esquemas más prospectivos donde el desarrollo y los medios de vida son el centro de interés, y la reducción del riesgo se usa como una estrategia para asegurar el aumento de la seguridad. Esto quiere decir que si el centro de atención se enfoca donde están las necesidades y carencias cotidianas, habrá más oportunidades de sostenibilidad que allí donde el problema sea visto como momentáneo e hipotético.

En sexto lugar, cuando las intervenciones estén basadas sobre la fortaleza o ampliación de las funciones de las instituciones y los instrumentos locales legitimados existentes, habrá más grandes opciones de acuerdo y apropiación, de sostenibilidad y apoyo. Los casos de Chiquitano, Ravello, Ocoña, Penipe, Soritor y Babahoyo ilustran bien este punto.

En séptimo lugar, la construcción de sinergias entre los diferentes actores sociales, trabajando complementariamente y con apoyo mutuo, es fundamental. En Manizales, las relaciones entre la universidad nacional y la municipalidad —que crearon un mecanismo de respaldo científico y un comité asesor de apoyo de políticas—

desempeñaron un rol esencial en el éxito del proyecto. En Ocoña, las mesas de negociación juegan un rol fundamental de apoyo mutuo. Por su parte, las redes de Yungay, Piura y el sur del Perú proporcionan más ejemplos de cómo potenciar el capital social.

Ahora bien, visto desde la perspectiva del ámbito territorial cubierto por el proyecto, claramente la participación y la propiedad son tratadas de varias maneras. Los proyectos en el nivel de ciudad que pasan a través de las estructuras municipales e intermunicipales, y los proyectos municipales en general, requieren representaciones organizacionales establecidas para participar activamente en el análisis y la toma de decisiones como también en las medidas legislativas locales del Estado. Lo relativo a propiedad y apropiación aparece bien marcado en casos como el de Manizales, donde todas las elecciones o procesos del Estado son de alguna manera dependientes del mantenimiento de las estructuras y los objetivos de la gestión del riesgo. Concepciones tales como los procedimientos de consulta basados en lo comunitario son frecuentes en los proyectos basados en lo municipal.

En el nivel del proyecto comunitario, la participación y propiedad se consiguen a través de procesos inducidos externamente que fomentan los análisis participativos y la construcción del escenario, el uso del conocimiento y la práctica basados en la cultura local, así como a través de métodos de auditoría social. Cuando se hace pasar o se filtran los objetivos de la reducción del riesgo a través de estructuras organizacionales existentes, hay mayores oportunidades para el desarrollo de la propiedad y la sostenibilidad.

Los proyectos que tienen por base cuencas fluviales, u otros tipos de áreas físicas donde haya interconexión de espacios y actores, requieren de mecanismos tales como las mesas de negociación vistas en el proyecto de Ocoña,

con la finalidad de encaminar intereses y grupos de población diversos de manera conjunta en los procesos de toma de decisiones.

5.4 Proceso y proyecto

Un factor muy importante de distinción entre muchos de los 139 casos originales por un lado, y los 16 finales por otro, se refiere a la diferencia entre programas orientados a procesos y a proyectos, por un lado, y objetivos, por otro. Muchos de los proyectos que no estuvieron en los últimos 48 fueron monotemáticos, a veces con un único énfasis, con soluciones de validez única y elaborados para resolver un problema particular, pero sin una clara intención ni opciones de sostenibilidad como tampoco de guía del proceso o innovación. Por esta razón, los criterios evaluadores se inclinaron por no tomarlos en cuenta como parte del proceso de selección en la iniciativa ES. Cabe considerar que a medida que avanzamos a partir de los 139 hacia los 48, los 16 y finalmente hacia los últimos 4 casos, el nivel de orientación hacia proceso y sostenibilidad de los proyectos se va acrecentando.

Aparte de lo que ocurra o no en este proceso selectivo, aun dentro de los 16 casos finales, la concepción de proceso y su gama de afectación varían enormemente. Sin embargo, en la mayoría de casos, la noción de proceso es válida; ello quiere decir que estamos ante un enfoque que pone énfasis en la permanencia de metodologías para la resolución de un problema identificado a través de la institucionalización, el apoyo al actor social, la legitimación, la permanencia de mecanismos de financiamiento y de roles estratégicos en la toma de decisiones, etcétera.

Entre los casos analizados, las intervenciones urbanas de Manizales, Bogotá y Babahoyo, la de base departamental de Risaralda, los proyectos operados localmente y el proyecto municipal urbano-rural de Penipe muestran cómo las instituciones y los nexos establecidos, los

lineamientos técnicos y parámetros, la claridad conceptual y un evidente apoyo municipal así como la continuidad bajo claras características en el gobierno garantizan la permanencia, el proceso y la evolución de los enfoques vistos desde una perspectiva integral. Por ejemplo, el proyecto de uso del suelo en Bogotá resulta parte de un más amplio y comprensivo esquema de gestión del riesgo en la ciudad.

Otro aspecto de la orientación a procesos del que estamos hablando es el arraigo de intervenciones en instituciones locales, actores sociales e ideologías bien establecidas y respetadas. Demostraciones claras de lo antedicho son los siguientes casos basados en lo comunitario: los bio-indicadores y programas de seguridad, en el caso de los yapuchiris; la gestión forestal y la seguridad del suelo, en el caso de Chiquitano; el enfoque de estilo de vida, en el proyecto de los nasa; y el estado de preparación e iniciativa de gestión del riesgo en Rikuryana. El nexo entre los elementos de reducción del riesgo de desastres en curso, los aspectos del riesgo cotidiano y la necesidad de fortalecimiento de los medios de vida provee una base de acción y promoción más permanente, tal como puede verse en las intervenciones de Paltas, Ocoña, Ravello, Cayalloma y La Paz.

La continuidad de proyectos y su sostenibilidad a partir de condiciones de proceso depende obviamente de la permanencia de las metas, de las instituciones y del financiamiento. En este punto es donde algunas de las intervenciones tienden a mostrar debilidades y ciertamente enfrentan problemas en lo que atañe a la sostenibilidad. Este es el caso, por ejemplo, de Ravello, donde no se ha encontrado una clara alternativa al significativo apoyo externo recibido hasta la fecha. Debido a la falta de apoyo permanente del Estado para la continuidad, el proyecto de resiliencia de La Paz sufre de un similar aunque menos agudo problema debido a la falta de alternativas para promocionar este tipo de enfoque basado en gestión del gobierno.

En el caso de los proyectos piloto, aunque las intervenciones fueran guiadas por consideraciones de proceso, incluyendo el uso de las instituciones locales, la movilización de diferentes actores sociales y el arraigo de las acciones plasmado en acuerdos consensuales donde fue posible lograrlos, no hay conclusiones claras en cuanto a cómo estos procesos continuarán en el futuro. Diversas reacciones del Estado en su representación local, desde la matriz nacional con un interés en los procesos, o de grupos de población divergentes con diferentes ideologías, podrían todos abocarse a trabajar en favor o en contra de la permanencia de los procesos. Donde los aspectos de la reducción del riesgo son integrados totalmente hacia instrumentos establecidos y legalizados, tales como los planes de uso del suelo, donde las decisiones de inversión y los planes de desarrollo local y procedimientos presupuestales participativos existen —tal como son los casos de Ocoña y Soritor—, se podrá predecir más fácilmente tal continuidad en el proceso.

5.5. Relaciones y contactos externos

El principio establecido que una buena parte del riesgo se genera en territorios extra-locales aunque se sientan y sufran in situ, en muchas ocasiones exige que los actores y espacios sociales locales sean integrados y trabajen en armonía con los actores extra-locales. Como ya hemos sostenido, este tipo de relaciones debe diferir en escala de resolución si estamos tratando con ciudades grandes o medianas, o si lo hacemos con pequeñas comunidades rurales dispersas de proyectos basados en cuencas fluviales. En los últimas 16 iniciativas ES pueden identificarse variadas formas de relaciones externas y de sinergia de acciones.

El empleo de agrupaciones municipales en Perú y Ecuador se puede ver en los procesos de Penipe y Ayabaca. El ascenso en la escala a territorios más grandes puede verse en Ocoña y Paltas, mientras el proyecto de Babahoyo requiere tomar

en cuenta las partes más altas de las cuencas fluviales y los procesos desarrollados allí. El proyecto Risaralda está preparado para el nivel departamental y se presenta en el nivel local; la planificación del uso del suelo en Bogotá incluye ahora a otros distritos de cercanía próxima, donde existen relaciones causales y está clara la necesidad de una intervención conjunta. El proyecto de Soritor depende del control de los procesos de degradación de cuencas fluviales y laderas, tal como ocurre en la intervención en Ravello.

La falta de coherencia entre las jurisdicciones locales y otras de más jerarquía en cuanto a normatividad, procesos e instrumentos puede llevar a dificultades en el nivel local; este es el caso, por ejemplo, de los proyectos piloto de San Borja y Los Patios. En otro frente, se comenta que ha dado buenos resultados el recurrir a intercambios entre actores sociales de diferentes áreas en similares circunstancias. El proyecto de bio-indicadores es un ejemplo de ello; y, fuera de estos proyectos, también lo son las visitas de personas de Pasto a Baños, en Ecuador en el marco de la amenaza volcánica que ambos comparten.

6. Resumen y conclusiones

6.1. Consideraciones generales

- a) Las experiencias significativas y los proyectos piloto inspirados por CAPRADE-PREDECAN intentaron impulsar nuestro entendimiento del concepto y la práctica de la gestión del riesgo de desastres en el nivel local, en el marco de la planificación del desarrollo y la sostenibilidad.
- b) En la iniciativa ES, de 229 proyectos originalmente presentados para consideración, 139 fueron aceptados para

evaluación. Los procedimientos de evaluación establecidos sirvieron para reducir esta cantidad a 12 casos por país (48 en total) y, finalmente, a 4 por país (16 en total). De estas experiencias se seleccionó 1 caso por cada país que se consideró era la experiencia más significativa.

- c) Los esquemas del proyecto piloto fueron implementados en un nivel municipal y comunitario similar en los 4 proyectos, uno en cada país (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú).
- d) Los criterios de evaluación de los casos de las experiencias significativas y del diseño metodológico e implementación de los proyectos piloto buscaron reflejar consideraciones acordes con el conocimiento más reciente en la materia, en cuanto a la definición de gestión de riesgo de desastre, local y comunitaria, sostenible y basada en desarrollo. Ello incluyó la relación establecida y necesaria entre la reducción del riesgo y los objetivos del desarrollo; la apropiación, la propiedad y el control de los proyectos locales o comunitarios; la articulación externa de objetivos y actores del proyecto; las orientaciones al proceso como concepto diferenciado del producto; la naturaleza integral de los proyectos; y su pertinencia en formulaciones de políticas y en oportunidades de replicación.
- e) El análisis y la precisión conceptual se han ofrecido en nuestro texto, en referencia a nociones críticas como la relación entre riesgo y desastre, y las categorías de gestión del riesgo correctivo, prospectivo y residual; la definición y el significado de las nomenclaturas y niveles de local y comunitario, así como las diferencias entre la gestión del riesgo local y comunitaria, la gestión del riesgo basada en lo local y lo comunitario, y la gestión del riesgo en el nivel local y comunitario; el significado y sentido de participación y apropiación; el

análisis en cuanto a los territorios de riesgo y los territorios causales y de impacto; y las nociones de proceso en oposición a las de lo orientado al producto.

- f) El análisis se ha basado en el estudio detallado de la información registrada en las hojas de cálculo EXCEL del proyecto, compuesta por 229 postulaciones originales, resúmenes ejecutivos de los 139 casos finalmente aceptados para evaluación, el “Catálogo de experiencias” producido por PREDECAN para los últimos 48 casos, las sistematizaciones realizadas con las 16 últimas experiencias significativas y los 4 proyectos piloto. Apesar de las dificultades en estandarizar la información producida en estos documentos, el proceso analítico nos lleva a la producción de una única hoja de cálculo EXCEL que incluye una considerable cantidad de datos e información estandarizados de todos los 229 proyectos, pero particularmente en relación con las últimas 48 y 16 experiencias significativas. Asimismo, el análisis presentado en nuestro documento toma en cuenta las limitaciones existentes en la información, la necesidad de su refinación y validación absoluta, así como el tiempo asignado para este trabajo.

6.2. Conclusiones prioritarias

- a) Los promotores, ejecutores y quienes financian los proyectos varían de país a país. Mientras Bolivia tiene un gran número de proyectos en el nivel comunitario financiados externamente, Colombia, en el otro extremo, tiene un alto grado de presencia de estamentos del Estado en los niveles municipal y departamental. Las diferencias de país a país pueden explicarse por las diferentes experiencias que ellos tienen con la problemática de la gestión del riesgo, los niveles de compromiso del Estado con respecto al tema y la eficacia que en general tengan las entidades estatales para inducir cambios en este campo.

- b) El fuerte sesgo a lo rural de los proyectos en Bolivia y Perú se contrastan con una fuerte presencia de los proyectos sobre la base urbana de Ecuador y, particularmente, de Colombia. En los proyectos rurales la dimensión de las áreas beneficiadas es en general pequeña, tal como sus poblaciones; y las áreas intervenidas tienden a estar constituidas por poblaciones de pobres a muy pobres.
- c) Mientras que los proyectos del tipo de preparación ante el riesgo y de mitigación correctiva tienden, en general, a ser los dominantes, también es cierto que el número de los que están basados en una visión prospectiva y de desarrollo es significativo, ciertamente, superior al número que encontró CEPREDENAC con ocasión de la sistematización de proyectos en Centroamérica entre los años 2002 y 2003. Los proyectos basados en desarrollo son más preponderantes en Bolivia, Ecuador y Perú que en Colombia. Esto puede explicarse por el hecho de que mientras muchos proyectos en Colombia fueron presentados por organizaciones estatales de gestión del riesgo, en los otros países fue más fuerte la tendencia de un mayor involucramiento de agencias de desarrollo internacional y de las ONG nacionales y extranjeras. Los proyectos piloto partieron de una concepción del riesgo y del desastre concebida desde perspectivas de desarrollo y canalizada a través de planificación de uso del suelo, criterios de inversión y principios de planificación del desarrollo.
- d) Sin embargo, cuando se trataron los últimos 16 casos, la presencia de iniciativas de gestión del riesgo prospectivas basadas en desarrollo aumentó notablemente, tal como se esperaba, dados los criterios de evaluación empleados en el proceso del proyecto PREDECAN. La comprensión de entrada a la relación entre desarrollo y reducción y control del riesgo se consigue en variadas dimensiones a partir del empleo de la planificación del uso del suelo y la planificación territorial, la gestión de los servicios medioambientales y de recursos naturales, el fortalecimiento de los medios de vida y el desarrollo de los mecanismos e instrumentos de protección, gobierno y capital social. La importancia de estas diferentes comprensiones de entrada al problema varía de país a país.
- e) Ocurre un incremento en el número y complejidad de temas de gestión tratados a medida que los 139 casos originales se reducen hasta llegar a los últimos 48 y 16. Esto —junto con el incremento en los mecanismos de participación, el uso local de los recursos, más acciones basadas en el desarrollo y el construir sobre la base de institución e ideologías locales— representa un crecimiento en la naturaleza del proceso de las intervenciones y de las opciones de sostenibilidad, a medida que los esquemas pasan de ser proyectos de un solo objetivo de riesgo-desarrollo, de un solo tema y externamente promovidos, a una matriz más compleja o estructura de relaciones sociales y metas.
- f) La apropiación y propiedad son evidentemente favorecidos por contextos y mecanismos tales como los siguientes: el empleo de diagnósticos participativos locales, las prácticas de mapeo social y otras formas de acción encauzadas a la búsqueda de formatos que revelen la construcción social del riesgo y el rol que los actores locales tienen en él; el construir sobre la base de estructuras de conocimiento, capacidades institucionales u organizacionales de tipo local, el empleo híbrido del conocimiento tradicional y el conocimiento científico moderno; la acumulación de nociones y soluciones ante el riesgo de desastres que empieza con un estudio de los problemas del riesgo cotidiano y el desarrollo en general; y las interrelaciones sinérgicas y dinámicas que

ocurren entre las organizaciones académicas y los formuladores e implementadores de políticas.

- g) Las relaciones con actores y territorios externos que están de alguna forma vinculados a las condiciones de riesgo in situ se han desarrollado a través de mecanismos como: agrupaciones y alianzas comunitarias y municipales; la sinergia entre los instrumentos y las políticas nacional, regional y local; la gestión de las cuencas fluviales y el incremento de escala de servicios de gestión medioambientales a territorios relacionados con cuencas fluviales; y el empleo de mesas de negociación que reúnen armónicamente a agentes de intereses potencialmente en conflicto, en diferentes escalas.
- h) En diversos proyectos se pueden ver importantes avances instrumentales y conceptuales en el desarrollo de ideas y

nociones en lo que atañe a riesgos de desastre cotidianos, riesgo normal y excedente; visiones integradas, como concepto diferenciado de visiones disgregadas de desarrollo y riesgo; y riesgo mitigable y no mitigable.

- i) Finalmente, está claro que las experiencias desarrolladas con su particular tonalidad nacional en diferentes países se pueden exportar productivamente a otros donde existan realidades similares. Podemos mencionar el empleo de bio-indicadores y programas de seguro en las comunidades agrícolas de La Paz; el papel de los factores de gobierno y capital social en Manizales y la ciudad de La Paz; los programas de planificación de uso del suelo en Soritor y en Bogotá; la gestión de recursos y de cuenca fluvial en Paltas y Ocoña; el fortalecimiento y la coordinación municipal en Penipe y Ayabaca; y la gestión forestal y de irrigación en Ravello y Chiquitanos.

Referencias bibliográficas

- Abarquez, I. y Zubair Murshed (2004) Community-Based Disaster Risk Management: Field Practitioners' Handbook ADPC, Thailand.
- Blaikie, P, et al. (1994) At Risk. First Edition, Routledge
- Bolin, C. (2003) Community Based Disaster Risk Management Approach: Experience Gained in Central America. GTZ, Eschborn.
- Cannon, T; Twigg J.; Rowell J. (n.d.) Social Vulnerability, Sustainable Livelihoods and Disasters.
- Cannon, T. (2007) Análisis de la vulnerabilidad, los medios de vida y los desastres. Tecnología y Sociedad, 7. Intermediate Technology, Lima, Perú. páginas 8.
- Cuny, F. (1983) Disasters and Development. University of Oxford Press.
- Davies, I. and Murshed, Z. (2006) Community-Based Disaster Risk Management. ADPC. Thailand.
- Global Network of NGOs for Disaster Risk Reduction (2007) Building Disaster-Resilient Communities - Good Practices and Lessons Learned. ISDR. Geneva.
- Global Network of NGOs for Disaster Risk Reduction. (2008) Linking Disaster Risk Reduction and Poverty Reduction. ISDR, Geneva.
- International Strategy for Disaster Reduction (2009). Risk and Poverty in a Changing Climate: Invest Today for a Safer Tomorrow United Nations.
- Lavell, A. (1998). Decision Making and Risk Management. Paper presented at the Caribbean Association for the Advancement of Science meeting held in Trinidad, October
- Lavell, A. (2004) Local Level Risk Management: From Concept to Practice. CEPREDENAC-UNDP. Quito.
- Lavell, A. 2007, "Apuntes para una reflexión institucional en países de la subregión andina sobre el enfoque de la gestión del riesgo". PREDECAN.
- Lavell, A. (2009) Relationships between Local and Community Disaster Risk Management & Poverty Reduction: A Preliminary Exploration. A Contribution to the 2009 ISDR Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction.
- Wilches Chaux, Gustavo. 1998, "Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador o yo voy correr el riesgo: guía de La Red para la gestión local del riesgo". La Red. IT Perú, Quito.
- Maskrey, A (1988) Community based approaches to Disaster Mitigation. OXFAM, Oxford.
- Venton, P. and Hansford B. (2006) Reducing Risk of Disaster in our Communities. Tearfund, United Kingdom.
- Wilches-Chaux, G (1988) "La vulnerabilidad global" in Maskrey, A. (ed) Los desastres no son naturales. LA RED. Tercer undo Editores.
- Wisner, B. et al (2004) At Risk. Routledge.
- Zilberth, L. (1998) Módulos de capacitación para la gestión local de riesgo. LA RED-ITDG, Perú.

ANEXOS

Anexo 1: Top 16 - Resúmenes *

BOLIVIA

Santa Cruz, Bolivia

Gestión forestal comunitaria: Desarrollo sostenible de la comunidad indígena de Chiquitano en Monte Verde, Santa Cruz

Ubicación:	Santa Cruz, Bolivia
Población afectada:	17,000 - rural
Grupo social:	Grupo indígena - 7 comunidades
Objetivo principal:	Gestión de recursos naturales - gestión de tierras / bosques

Esta experiencia describe un esfuerzo administrado localmente para volver a obtener la propiedad de las tierras comunitarias y, en particular, promover la gestión forestal para el grupo social Chiquitano.

Se creó la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Monte Verde y se instituyó el Comité de Gestión Territorial Indígena (CGTI) para administrar las tierras. El “Apoyo para el Campesino Indígena del Oriente Boliviano” (APCOB) ayudó a crear un plan comunitario de gestión forestal en el año 2006 para mitigar la deforestación, la degradación de las tierras, los incendios y los demás riesgos identificados por las comunidades locales. Además, el esquema ayudó a reducir la emigración de los miembros más jóvenes de la comunidad, con el impacto negativo consiguiente sobre las oportunidades de desarrollo local. El proyecto recibió apoyo financiero de las diversas organizaciones nacionales y locales que lo promovieron.

La experiencia se centró en la integración de las prácticas de gestión forestal en las instancias de organización tradicionales. Esto se logró mediante la transferencia de información, herramientas de planificación y educación a las organizaciones locales para ayudarlas a administrar y controlar sus propias tierras.

A pesar que la experiencia no fue conceptualizada originalmente como un plan de reducción de riesgos, en la práctica ha reducido los riesgos por haberse enfocado en la meta del desarrollo comunitario y su consecuente necesidad de mejorar el bienestar de su pueblo, lo que condujo a la reducción de la deforestación, de los incendios forestales y la contaminación de las fuentes de agua; y ahora se reconoce que el esquema tiene un componente esencial de gestión de riesgos. También ha permitido que se tome conciencia de las causas raíz sociales, económicas y políticas del riesgo y de las condiciones inseguras.

* Se incluyen 18 resúmenes en este anexo dado que dos pares de proyectos fueron fusionados en la selección final.

*Altiplano Norte #1, Bolivia (Top 4)**Estrategias agrícolas locales para la gestión de riesgos: Recuperación de los bioindicadores en el altiplano del norte de Bolivia (fusionado con Altiplano Norte #2)*

Ubicación:	Altiplano Norte, La Paz, Bolivia
Población afectada:	1,000 - rural
Grupo social:	1 comunidad
Objetivo principal:	Protección de los medios de vida, educación agrícola y bioindicadores relacionados al clima

Esta experiencia proviene de la asistencia técnica brindada por PROSUKO, un proyecto del Ministerio de Planificación, a los agricultores locales para ayudarles a mitigar la pérdida económica debido a los eventos climáticos. Éste eventualmente condujo a la creación de la UNAPA, una asociación de agricultores que proporciona los servicios de los agricultores locales expertos (Yapuchiris) para mejorar el rendimiento de sus cultivos y reducir las posibilidades de pérdidas. El proyecto recibió el apoyo financiero de COSUDE, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.

Para generar mayor información sobre cómo y cuándo plantar los cultivos, se educó a los pobladores locales en el tema de la generación y aplicación de los bioindicadores de pronóstico. Estos bioindicadores son revisados luego por los Yapuchiris para brindar los pronósticos sobre las variables que afectan las cosechas.

Debido al alto grado de exactitud en los pronósticos de parte de los Yapuchiris, sus servicios fueron altamente valorados entre los agricultores locales, el gobierno municipal y las ONG, permitiéndoles cobrar las tarifas del mercado por sus servicios. Esto le permite al esquema ser autosostenible y autofinanciado, manteniendo al mismo tiempo la responsabilidad frente al trabajo producido.

Es importante confiar más en las capacidades de la población local para innovar las soluciones en la gestión de su propio riesgo, ya que estas soluciones a menudo condujeron a una mayor aceptación entre los miembros locales, aprovecharon los conocimientos y tradiciones culturales existentes y pudieron proporcionar resultados significativos, en su mayor parte por una fracción del costo de los proyectos que suelen buscar esta información fuera de la intervención. Esto se aplica, en muchos casos, a los proyectos administrados a nivel municipal que serían tratados mejor por los actores locales dentro de las comunidades afectadas. El esquema y sus bases ilustran las formas en las que los patrones de pensamiento indígena interpretan una visión holística integral del desarrollo, el medio ambiente y el riesgo en contraposición con las visiones disparatadas de algunas otras sociedades. Además, la adaptación frente al cambio climático y la gestión de los riesgos de la variabilidad del clima son consideradas parte del mismo proceso y no de procesos distintos.

*Altiplano Norte #2, Bolivia (Top 4)**Los seguros como una herramienta financiera y un modelo integral para la gestión del riesgo en la producción agrícola en el altiplano del norte de Bolivia (combinado con Altiplano Norte #1)*

Ubicación:	Altiplano Norte, La Paz, Bolivia
Población afectada:	3,000 - rural
Grupo social:	Varias pequeñas comunidades
Objetivo principal:	Fortalecimiento de los medios de vida mediante la protección financiera

Se formó una alianza entre la unión nacional agropecuaria de productores asociados (UNAPA) y la “Fundación para el desarrollo Productivo y Financiero (PROFIN), con el apoyo institucional de PROSUKO para fortalecer los procesos de producción agrícola. Una de las características claves fue la de brindar un esquema de seguro de la cosecha para mejorar las técnicas agrícolas y reducir las pérdidas relacionadas a los peligros existentes. El apoyo financiero inicial fue brindado por DANIDA, la organización de desarrollo danesa.

El esquema brinda un seguro contra las pérdidas utilizando una “parcela testigo” como referencia de base que es cultivada por un agricultor local Yapuchiri experto. Al brindar un ejemplo tangible de las técnicas agrícolas adecuadas, otros agricultores aprenden a mejorar sus propias técnicas. Además, la “parcela testigo” brinda unos lineamientos requeridos que deben seguirse para que el agricultor sea capaz de indemnizar su pérdida potencial mediante el producto del seguro.

Al basar las cuotas del seguro en el caso de pérdidas en la pérdida sostenida a la “parcela testigo”, los agricultores son compensados solamente por las pérdidas que están fuera de su control; cualquier pérdida ocasionada por su propia negligencia en las técnicas agrícolas no es compensada. Este mecanismo produce una mayor seguridad para quienes trabajan sus cultivos de una manera más aceptada por la sociedad, y a la vez reducen el incentivo de los agricultores de apoyarse en el esquema para que les compensen las pérdidas que ellos mismos pudieron haber mitigado. De esta forma el esquema maneja tanto el riesgo existente como el excedente, permitiéndoles a los agricultores evitar las pérdidas debido al riesgo existente y mitigar la pérdida debido al riesgo excesivo al sacar provecho del producto financiero.

La noción de legitimidad del nuevo conocimiento se aborda de distintas maneras a través de esta experiencia. Al utilizar la estructura organizacional de la UNAPA y los Yapuchiris, el esquema de seguros pudo encontrar un apoyo más sólido y temprano. De la misma manera, la naturaleza contractual del producto del seguro ayuda a fortalecer las estructuras organizacionales al mismo tiempo que hace valer la rigurosidad de los contratos que es necesaria al pasar de los esfuerzos de subsistencia a los esfuerzos comerciales.

*Ravelo, Bolivia****Reducción de la vulnerabilidad: riesgo y rehabilitación de suelos en la municipalidad de Ravelo, departamento de Potosí, Bolivia***

Ubicación:	Potosí, Bolivia
Población afectada:	2,000 - rural
Grupo social:	Varias comunidades pequeñas
Objetivo principal:	Protección de los medios de vida

Esta experiencia fue encabezada por la “Fundación Contra el Hambre (FH), una organización nacional, y busca reducir la desnutrición crónica y la falta de oportunidades económicas en cuatro comunidades. Para lograrlo, el proyecto desarrolló un sistema de irrigación para aproximadamente 700 hectáreas con el apoyo financiero de USAID.

Hasta este punto, el proyecto era principalmente una tarea de desarrollo, pero el daño al sistema debido a un deslizamiento de tierras obligó a quienes lo implementaban a echarle una mirada a las implicancias de la gestión de riesgos en su proyecto, lo que condujo a considerar un enfoque más amplio y sostenible que integrara el desarrollo y los temas de gestión de riesgos.

Para articular la posibilidad del cambio, primero era necesario confrontar la visión del mundo de que las cosas que suceden son hechos naturales, recurrentes que están más allá del control de las poblaciones locales. Esta no es una tarea sencilla y requiere un grupo dedicado y positivo de técnicos que implementen el proyecto ya que este cambio en la visión del mundo es fundamental para el éxito del proyecto. Se estimuló los cambios de actitud bajo la noción de que la naturaleza está ahí para ser dominada por los seres humanos. A pesar de estar un paso más hacia la dirección correcta para superar las actitudes fatalistas, este concepto obviamente está abierto a comentarios, críticas y mayor desarrollo desde una visión del mundo más integral y holístico.

La experiencia utilizó la estrategia de la “intervención integrada, atando juntos los aspectos productivos con los de la salud”, y “una gestión de los recursos naturales mediante la conservación de las tierras.” El reto al que se enfrentaba era transformar los esquemas reduccionistas y desagregados en sistemas más complejos donde la reducción de riesgos se dé en el marco de la pobreza, la exclusión social y la fragilidad de la gobernabilidad, aceptando que el riesgo de los desastres es una continuidad de los riesgos de cada día. El proyecto aplicó lo que denomina una “Metodología de Enseñanza Interpersonal No Formal” (MEINF).

La Paz, Bolivia

Planificación participativa, preparación ante desastres, el agua y su purificación en las municipalidades de Aiquile, Villa Tunari, San Xavier, San Julián, Concepción y Riberalta; e investigación de la adaptabilidad frente a los desastres en las cuatro zonas de la ciudad de La Paz.

Ubicación:	La Paz, Bolivia
Población afectada:	2,500,000 - urbana (población de la ciudad; la población afectada es desconocida)
Grupo social:	7 municipalidades de La Paz
Objetivo principal:	Gobernabilidad - abordar la construcción social del riesgo

El Proyecto en su totalidad fue elegido como parte de los 12 casos principales para Bolivia. Sin embargo, dada su selección como uno de los cuatro casos principales, los miembros del comité de evaluación recomendaron que solamente el componente comunitario de La Paz sea sistematizado al detalle dada la complejidad general y la diversidad del proyecto.

El componente del proyecto de La Paz analizaba la construcción social del riesgo y la sistematizó en tres documentos: 1. un enfoque conceptual sobre la gestión del riesgo, 2. criterios metodológicos: planificar el desarrollo municipal con un enfoque de la gestión del riesgo, 3. herramientas de planificación del desarrollo municipal con un enfoque en la gestión del riesgo. El proyecto formaba parte de la disertación doctoral de su promotor y fue financiado en parte con fondos internacionales.

El objetivo principal fue fortalecer las capacidades de las instituciones, la planificación participativa, la preparación y la provisión de sistemas de desagüe. El proyecto además buscó generar herramientas técnicas normativas relacionadas a la planificación, los datos geográficos, los centros de emergencia, la planificación de contingencias, la formación y capacitación del grupo de voluntarios, etc. El incremento de los conocimientos y de la comprensión de los procesos que generan riesgos empoderó a las comunidades locales y facilitó los factores relacionados al gobierno y la negociación con el gobierno local para lograr las metas de la reducción de riesgos.

La experiencia descubrió que “las estructuras dominantes del crecimiento urbano desorganizado y caótico y la aplicación de las políticas públicas siguen las visiones orientadas al desarrollo que crearon la ciudad y sus áreas vulnerables.” También descubrieron que los factores que más influyeron en el cambio fueron la sólida participación comunitaria, el apoyo de los equipos técnicos y de las municipalidades involucradas.

Muchas personas viven expuestas a los peligros y no perciben este problema como su principal riesgo ya que su prioridad está enfocada en mantener los medios de vida para subsistir. Además, es la misma práctica de la comunidad de trabajar para escapar de la pobreza lo que le ha ayudado a forjar su propia adaptabilidad frente a los desastres. Es interesante observar que una parte de la población que ocupaba las áreas sujetas a la intervención emigró de El Alto, un área mucho más segura en términos de riesgos de desastres pero también considerada socialmente inferior y con menos oportunidades para una mejora en los medios de vida.

COLOMBIA

Manizales #1, Colombia (Top 4)

Gestión del riesgo local en una ciudad andina: Manizales como un caso integral, ilustrativo y evaluado (fusionado con Manizales #2 en la selección final)

Ubicación:	Manizales, Caldas, Colombia
Población afectada:	500,000 - urbana
Grupo social:	Ciudad de Manizales
Objetivo principal:	Gestión del riesgo - revisión amplia e histórica

Esta experiencia describe un proyecto conjunto entre el gobierno y el sector académico que busca compilar las experiencias de Manizales con el desarrollo y la gestión de riesgos en las últimas décadas.

El uso de estas herramientas holísticas de reducción de riesgos (Cardona 2001, Carreno 2004, 2005), las evaluaciones interdisciplinarias y los índices de gestión de riesgos (IGR) han permitido la compilación de resultados cuantificables a lo largo del extenso periodo histórico revisado. La experiencia ha traído a la luz qué áreas de la ciudad han abordado mejor la reducción de riesgos de manera que sus técnicas y éxitos puedan ser difundidos a las demás áreas de la ciudad.

En muchos casos, los proyectos de gestión de riesgos más exitosos se han debido a las sinergias y la acción conjunta entre las agencias, demostrando la necesidad de una cooperación más amplia y entre agencias para lograr las metas de la reducción de riesgos. Además, el uso continuo y la relevancia de los proyectos entre los cambios de los gobiernos locales demuestran la necesidad y el beneficio de la sólida continuidad institucional.

La experiencia de los Manizales demuestra la importancia de los factores de gobierno en apoyar y legitimar permanentemente la gestión del riesgo y las formas en que, a lo largo de un periodo de tiempo prolongado, la ciudad ha incorporado técnicas novedosas e innovadoras ante el riesgo que se complementan entre sí de manera sinérgica. La experiencia incluye las estrategias de reducción de riesgos relacionadas al uso de tierras y la planificación del desarrollo, la forja de regulaciones, los esquemas de recuperación de las laderas, y los mecanismos de transferencia de riesgos incluyendo a los pobres de la ciudad; todo integrado bajo un marco de gestión único basado en la ciudad, y en buena parte financiado por la misma municipalidad.

Páez, Colombia

Planificación estratégica para la reducción integral de riesgos en la municipalidad de Páez, Cauca, desde la perspectiva de una visión del mundo de la comunidad indígena de Nasa.

Ubicación:	Páez, Cauca, Colombia
Población afectada:	40,000 - rural
Grupo social:	Municipalidad
Objetivo principal:	Gestión del riesgo - estrategias de desarrollo local

Esta experiencia surgió en respuesta a la activación del volcán del Nevado de Huila en febrero de 2007, y busca reducir o controlar el riesgo de desastres como parte del desarrollo local sostenible, redescubriendo los valores culturales, espirituales, sociales, políticos y ambientales que contribuyen a una mejor calidad de vida y a la sostenibilidad del desarrollo en el área. El área se había visto afectada previamente por un gran terremoto y un deslizamiento de tierras en 1994, que trajo consigo un programa de recuperación a gran escala promovido desde el exterior que mostró un inmenso respeto por las decisiones y la cultura de la población local.

Las poblaciones locales respondieron ante la actividad volcánica de manera autónoma y organizada dejando las áreas afectadas. La experiencia busca mejorar la respuesta local correctiva-conservadora frente al volcán y desarrollar un plan de gestión del riesgo más amplio.

El proceso ha generado una nueva dinámica territorial al integrar el desarrollo local, la planificación estratégica y la reducción de riesgos en una perspectiva amplia frente al desarrollo. Estos cambios han sido asimilados por los habitantes locales como parte de una "cultura de la prevención".

La experiencia busca crear/mejorar una cultura de la prevención mediante la consolidación de los procesos para reunir información, de la educación y comunicación con el contexto histórico y cultural del territorio. Se emplearon metodologías de investigación en la acción, en particular la metodología del mapeo social con el apoyo de las universidades nacionales y las agencias internacionales.

*Bogotá #2, Colombia**Incorporación de los temas de prevención y reducción de riesgos en las herramientas de planificación de Bogotá*

Ubicación:	Bogotá, Cundinamarca, Colombia
Población afectada:	>1m - urbana
Grupo social:	Barrios de la ciudad y los alrededores
Objetivo principal:	Uso de tierras y planificación territorial

La experiencia describe cómo la Dirección de Prevención Ante Emergencias (DPAE) de Bogotá trabajó con los instrumentos de planificación familiar articulados en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y a través estos mismos para evitar y mitigar los desastres adoptando las decisiones sobre los aspectos fundamentales, como la ubicación de las viviendas y de las fábricas. Derivándose originalmente de una preocupación por las viviendas marginales, su legalización y seguridad, los esquemas de control del uso de tierras siempre se han basado en la participación a gran escala.

La Dirección de Prevención Ante Emergencias (DPAE), como ente experto reconocido en la gestión del riesgo, impulsa prácticas de desarrollo basadas en la reducción de riesgos dentro del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y coordina su implementación a nivel local.

El POT, a su vez, es considerado un líder innovador del desarrollo basado en la gestión del riesgo, sirviendo como fuente de ideas y herramientas para la reducción del riesgo en otras ciudades de Colombia. El desarrollo de la categorización del riesgo como mitigable o bien no mitigable es una idea original del esquema que se utiliza actualmente en muchas partes de Colombia, y representa uno de los conceptos técnicos más importantes desarrollados para ayudar en la toma de decisiones.

El proyecto demuestra el proceso continuo que implica pasar del desarrollo estricto a la reducción del riesgo, y finalmente a la gestión del riesgo esperada. A pesar de ser originalmente autosuficiente en relación al trabajo dentro de los límites distritales, más recientemente se ha reconocido la necesidad de coordinar y colaborar con las jurisdicciones vecinas.

Risaralda, Colombia

Gestión del riesgo a nivel urbano y rural en el departamento de Risaralda mediante la consolidación del conocimiento de los peligros y riesgos.

Ubicación:	Risaralda, Colombia
Población afectada:	860,000 - urbana y rural
Grupo social:	14 municipalidades
Objetivo principal:	Gestión del conocimiento

La experiencia describe la fundación de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER) en 1979, y hace un seguimiento a su historia mediante los proyectos que ha encabezado, integrado e implementado en los últimos 30 años.

El proyecto recibió el impulso inicial del gobierno de Holanda para un proyecto específico, lo que llevó en parte a la creación de la entidad regional, CARDER, con un enfoque en la reducción del riesgo basada en la planificación local, la organización territorial y la planificación del uso de tierras. El enfoque de la gestión del riesgo es inspirado y relacionado con el tema del planeamiento ambiental, pasando del nivel departamental al municipal.

La continuidad de CARDER y su enfoque inicial en la reducción del riesgo han permitido que se asimilen diversos hallazgos de los proyectos basados en los “productos” y la información en la entidad actual, brindando un vehículo práctico para su implementación y difusión.

La evolución integral de los procesos de gestión del riesgo en Risaralda pueden dar crédito de la naturaleza actual de CARDER y la maduración de su enfoque de proyectos de la recolección de información a las técnicas de gestión correctiva y actualmente a las técnicas de gestión en perspectiva, que difunden el conocimiento a las comunidades locales y las ayuda a crear e identificar distintas soluciones a sus problemas. La sensibilidad y la conciencia técnica es un aspecto importante del proceso.

Manizales #2, Colombia (Top 4)

Gestión del riesgo a nivel urbano y rural en el departamento de Risaralda mediante la consolidación del conocimiento de los peligros y riesgos.

Ubicación:	Risaralda, Colombia
Población afectada:	860,000 - urbana y rural
Grupo social:	14 municipalidades
Objetivo principal:	Gestión del conocimiento

La experiencia describe la fundación de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER) en 1979, y hace un seguimiento a su historia mediante los proyectos que ha encabezado, integrado e implementado en los últimos 30 años.

El proyecto recibió el impulso inicial del gobierno de Holanda para un proyecto específico, lo que llevó en parte a la creación de la entidad regional, CARDER, con un enfoque en la reducción del riesgo basada en la planificación local, la organización territorial y la planificación del uso de tierras. El enfoque de la gestión del riesgo es inspirado y relacionado con el tema del planeamiento ambiental, pasando del nivel departamental al municipal.

La continuidad de CARDER y su enfoque inicial en la reducción del riesgo han permitido que se asimilen diversos hallazgos de los proyectos basados en los “productos” y la información en la entidad actual, brindando un vehículo práctico para su implementación y difusión.

La evolución integral de los procesos de gestión del riesgo en Risaralda pueden dar crédito de la naturaleza actual de CARDER y la maduración de su enfoque de proyectos de la recolección de información a las técnicas de gestión correctiva y actualmente a las técnicas de gestión en perspectiva, que difunden el conocimiento a las comunidades locales y las ayuda a crear e identificar distintas soluciones a sus problemas. La sensibilidad y la conciencia técnica es un aspecto importante del proceso.


ECUADOR
*Rikuryana, Ecuador**Respuesta de la comunidad para la mitigación de las emergencias y los desastres*

Ubicación:	Rikuryana, Imbabura, Ecuador
Población afectada:	7,000 - rural
Grupo social:	2 grupos indígenas, 14 comunidades
Objetivo principal:	Preparación y respuesta

Esta experiencia, financiada con fondos internacionales y administrada por una ONG internacional, World Vision, describe la implementación de un “Plan Inicial de Preparación de Desastres” (PIPD) de manera participativa entre 14 comunidades de dos grupos sociales (Kichwa, Otavalo). Una vez que el proyecto estaba en funcionamiento, los actores locales vieron la necesidad de extender el alcance del proyecto para incluir la educación y el fortalecimiento institucional como bases para hacer que el PIPD sea más relevante y útil.

La mayoría de riesgos que enfrentan estas comunidades son peligros socio-naturales creados por el propio uso que hacen de las tierras. Estos incluyen deslizamientos, incendios en las viviendas y en los campos, contaminación del agua y accidentes en vehículos. Su vulnerabilidad incluye la falta de acceso y uso de la información, situación socioeconómica precaria, falta de apoyo institucional de parte del gobierno local y regional e infraestructura inadecuada.

El área en la que se basa esta experiencia no solamente tiene un nivel educativo bajo, sino que una visión del mundo que ha aceptado los desastres naturales como algo inevitable. Fue necesario “desmitificar la noción de desastre como la ira de Dios, lo que ha ayudado a cambiar el comportamiento local.” Este proceso ha guiado a los pobladores de la aprehensión a hablar sobre los desastres a “un diálogo abierto y constructivo sobre los temas de emergencia, peligro y riesgo” que se ubicó dentro del “contexto de la visión indígena del desarrollo.”

Los actores locales se dieron cuenta que el proyecto imaginado originalmente necesitaba tener un alcance más amplio para permitirle a los pobladores locales ser dueños y administrar el proceso por sí mismos. De esta forma, se brindó al proceso nuevas herramientas para buscar un “esquema de desarrollo integral que provenga de las necesidades locales, que cuente con la construcción y el fortalecimiento de las habilidades de las personas para mitigar y reducir su vulnerabilidad ante los desastres y aumentar sus capacidades para mitigar y reducir su vulnerabilidad frente a los desastres, y además aumentar sus capacidades para identificar los riesgos potenciales y responder adecuadamente ante los desastres.

*Penipe, Ecuador (Top 4)**Desarrollo territorial en épocas de emergencia debido a la actividad del Volcán Tungurahua*

Ubicación:	Penipe, Tungurahua, Ecuador
Población afectada:	30,000 - rural
Grupo social:	1 cantón, 20+ comunidades
Objetivo principal:	uso de tierras y planeamiento territorial, gobernabilidad local

Esta experiencia documenta la implementación de un Plan de Desarrollo Local (PDL) en el año 2002 como respuesta a la erupción del año 1999 del Volcán Tungurahua. La erupción desplazó a más del 50% de la población, dañando severamente la economía de la zona, su infraestructura y sus índices de salud. Una segunda erupción en el año 2006, y su incidencia de daño mucho menor demostró la efectividad del plan y además ayudó a señalar las áreas que aún debían ser mejoradas.

Esta experiencia es bastante única en el manejo de un área rural relativamente desarrollada que sufría grandes pérdidas frente a los desastres. La gran interrupción de las actividades humanas y económicas les demostró la necesidad de un plan de desarrollo integral que incorporara los temas de gestión de riesgos en toda su extensión.

Las comunidades aprovecharon los fondos de sus alianzas estratégicas con los actores externos para modernizar su infraestructura creando e implementando su plan de desarrollo. El 75% de la inversión brindada por los actores externos fue asignada a los proyectos enumerados específicamente por el plan. Se utilizaron los fondos para diversos proyectos, tales como: plantas de procesamiento de alimentos, erradicación de enfermedades, proyectos de mitigación de riesgos, materiales mejorados para la construcción, y un centro médico.

Los cambios precipitados por la erupción de 1999 trajeron consigo una nueva visión del papel de la municipalidad y sus líderes, “una visión que requiere de una municipalidad moderna que estimule la producción y otras alternativas para generar ingresos a nivel local, multiplicando el apoyo de las instituciones nacionales e internacionales.” Esta visión del papel revalorizado de la municipalidad fue hecha realidad por un alcalde nuevo y proactivo y la involucración comunitaria que les permitió a las comunidades locales ser dueñas del proceso. Este proceso al interior de la municipalidad evolucionó en un giro hacia la colaboración entre las municipalidades vecinas, lo cual le otorgó un enfoque basado en la comunidad con miras a lograr una visión más global.

*Paltas, Ecuador**Agua para sembrar: gestión de microcuencas fluviales que abastecen de agua a la ciudad de Catacocha y las comunidades en la cuenca alta del Río Playas*

Ubicación:	Paltas, Loja, Ecuador
Población afectada:	25,000 - área rural
Grupo social:	Cuenca del Río Playas - 7 comunidades
Objetivo principal:	Gestión de la cuenca fluvial

Esta experiencia se origina en el diseño y la implementación de mejoras en el sistema de agua con el fin de reducir la escasez crónica ocasionada por una combinación de la mala gestión del agua y la presencia de sequías en las décadas de los 80 y 90. El proyecto tenía como objetivo aumentar las dotaciones de agua por medio de la gestión de microcuencas, reducir la escorrentía con la reposición de vegetación, la recuperación de los ecosistemas de quebrada, el uso del microrriego, y el fortalecimiento de las capacidades sociales y técnicas. Asimismo, se consideró la recuperación de los sistemas y técnicas tradicionales de gestión del agua. Se formularon los instrumentos, los cuales fueron implementados en el marco de un plan de desarrollo local, siendo la seguridad alimentaria el principal principio rector. Fomentada originalmente por un comité interinstitucional, la administración diaria del sistema pasó a manos de una asociación comunitaria. El proyecto no fue originalmente concebido como un proyecto de reducción de riesgos, pero los líderes del proyecto reconocieron posteriormente esta faceta del sistema al tener contacto con el proyecto CAPRADE-PREDECAN que generó experiencias importantes.

La escasez de agua en la región había llegado a tal punto por los prolongados periodos de sequía que el suministro de agua quedó limitado a 30 minutos al día. Aunque el incentivo para el cambio fue la presencia recurrente de las sequías, el proyecto hizo frente al problema estructural del uso excesivo y la deficiente gestión del agua para generar una solución más sostenible que también abordase el aumento de la demanda de agua a medida que la población creciera.

Esta experiencia fue financiada principalmente por una entidad nacional en respuesta a la situación de emergencia de las dotaciones de agua (70%). Asimismo, fue financiada por la municipalidad y las comunidades locales (30%), siendo la inversión total US\$ 220,000. El proyecto fue tan bien dirigido que el número de reservorios y “lagos altos” proyectados fue mayor al doble (de 60 y 30 a 124 y 70, respectivamente). La suma de los resultados fue la creación de un entorno mucho más sostenible, como mayor potencial de ingresos en un área en la que normalmente se registraba un índice de pobreza superior al 90%.

La experiencia hizo grandes esfuerzos para vincular los proyectos de construcción a la educación y el empoderamiento comunitarios. Ellos demuestran la “importancia de combinar la ejecución de proyectos de construcción con actividades para el fortalecimiento de las capacidades”, ya que el “aprendizaje por la práctica” puede resultar una estrategia metodológica muy valiosa. Es evidente que cuando se unen estos dos elementos, se pueden culminar más proyectos a bajos costos y con mayor sostenibilidad, ya que de esta forma toda la comunidad obtiene herramientas para la gestión permanente de su entorno.

Babahoyo, Ecuador

Control integral de las inundaciones y mejora urbana en la ciudad de Babahoyo

Ubicación:	Babahoyo, Los Ríos, Ecuador
Población afectada:	85,000 - urbana
Grupo social:	Ciudad de Babahoyo
Objetivo principal:	Proyecto integral de gestión del agua

Esta experiencia abarca la creación de un plan integral de gestión del agua para la ciudad de Babahoyo, que incluía la gestión del agua, de las aguas residuales, de las aguas provenientes de las tormentas y de las inundaciones de los ríos cercanos. Requirió una inversión de \$30M USD durante un periodo de construcción de 14 años, contando originalmente con el apoyo del gobierno alemán.

El proyecto integraba diversos elementos para la reducción de riesgos en su plan integral de gestión del agua, reduciendo de manera integral varias de las vulnerabilidades ocasionadas por los problemas relacionados con el agua. Se abordaron los problemas de salud relacionados al agua poco idónea para el consumo a través de varios frentes: mejora en la entrega del agua, purificación del agua, sistema de desagüe y reducción del riesgo del daño de los suministros de agua potable.

El proyecto ha logrado beneficios en otras áreas, tales como el fortalecimiento de las agencias de gobierno de la ciudad debido a un fortalecimiento de sus capacidades. También ha permitido un incremento de las actividades económicas y la inversión de capital debido a la reducción del riesgo de pérdidas y una mejor percepción de los actores locales sobre su ciudad.

El proyecto también se ha encontrado con algunos nexos convencionales entre el desarrollo y el riesgo que van en detrimento de lo alcanzado. Por ejemplo, el sistema mejorado de manejo del agua ha estimulado el crecimiento, haciendo que nuevos miembros se establezcan en las áreas fuera de los sistemas de control de las inundaciones. Estos nuevos problemas se han manejado con soluciones convencionales tales como bombear para extraer los sedimentos del río y así crear una tierra más alta para la construcción. Los escritores también reconocen que se debe considerar el impacto de estos sistemas que abarcan toda la ciudad en la zona ecológica más amplia, en particular sobre las comunidades río abajo.

 **PERÚ***Río Ocoña, Perú**Adaptabilidad al cambio climático mediante la gestión integrada de la cuenca alta del río Ocoña en la región Arequipa.*

Ubicación:	Río Ocoña, Arequipa, Perú
Población afectada:	40,000 - rural
Grupo social:	Cuencas altas del río, Río Ocoña
Objetivo principal:	Empleo y oportunidades de ingresos mediante la gestión ambiental y de las cuencas fluviales

Esta experiencia involucra el área geográfica de las cuencas altas del río Ocoña, un área ecológicamente frágil debido a su ubicación entre dos desiertos con tierras superficiales y frágiles. Se seleccionó la ubicación debido a sus altos índices de pobreza extrema y la necesidad de desarrollar alternativas ante las actividades que creaban riesgos en la misma. Las acciones posteriores están promoviendo aumentar la escala de esta experiencia en otras sub-cuencas.

La experiencia buscaba crear nuevas oportunidades entre los bionegocios que utilizaban los recursos naturales de manera sostenida: reducir la deforestación en las áreas frágiles, aumentar el abastecimiento de agua utilizando una red de micro-reservorios y mediante la gestión participativa de las áreas naturales protegidas. La pérdida de los recursos de agua debido al derretimiento de los glaciares en relación al cambio climático fue un factor condicionante importante. El uso de las Mesas de Concertación aseguró una participación local activa en la toma de decisiones. Las acciones y metas para reducir los riesgos se alcanzan utilizando las organizaciones e instituciones existentes orientadas al desarrollo sin la necesidad de crear nuevas entidades.

La experiencia implicó diversos componentes educativos para ayudar a adaptar la visión del mundo de la población. Como lo explican los autores, “Al ver la manera de resolver la pobreza extrema, es común observar que a menudo la pobreza cubre y justifica acciones insostenibles que ocasionan el deterioro de los recursos naturales. El estado tiende a ser, con su actitud permisiva, un elemento que contribuye a la inestabilidad... al crear soluciones de gestión que no son sostenibles.”

*Soritor, Perú**El plan de ordenamiento territorial: Una herramienta para el desarrollo seguro en el distrito de Soritor, en la Región de San Martín*

Ubicación:	Soritor, Moyobamba / San Martín, Perú
Población afectada:	23,000 - urbana y rural
Grupo social:	1 distrito, 57 comunidades
Objetivo principal:	Uso de tierras y planeamiento territorial

Esta experiencia documenta la disposición desorganizada del distrito de Soritor, y los resultados de tal disposición; la necesidad de la creación de un plan de desarrollo que integre los riesgos existentes; y la implementación del plan de desarrollo junto con los obstáculos específicos encontrados y los beneficios que sean acordes con la población local. Superar la debilidad de la participación local también constituyó una meta importante. Este proyecto fue conducido originalmente por dos estudiantes universitarios, uno de los cuales obtuvo un empleo en el gobierno local como punto de entrada hacia el problema.

Esta experiencia ilustra claramente algunas de las dificultades institucionales existentes para implementar planes de desarrollo progresivos debido a la falta de apoyo a más alto nivel o de un impulso para mejorar y/o una debilidad sistémica en el gobierno nacional/regional e incluso municipal frente a la degradación ambiental local. A pesar que se produjo un plan de desarrollo junto con otros resultados sustanciales tangibles, el proyecto continúa obstaculizado por una falta de continuidad institucional y de financiamiento.

El riesgo de la construcción social se ilustra claramente en esta experiencia, dado que la disposición desorganizada y uso del área condujo a la creación de la mayoría de peligros bajo los cuales vive la población local. Tuvo que suceder un gran terremoto en el año 1990 (se perdió el 90% de las viviendas) para empezar a cambiar las actitudes locales hacia la mitigación de los riesgos. Y para ello, se requirió de visionarios jóvenes y capacitados para ayudar a instituir el cambio.

“La implementación de actividades descentralizadas se enfocaron en la gestión ambiental y la prevención del riesgo empodera a las poblaciones locales para apropiarse y ser dueños de la solución. Dados los conocimientos, los miembros de la comunidad están deseosos de asumir la responsabilidad y resolver sus propios problemas de manera constructiva debido a la ocupación desorganizada del área.” Como se evidencia no solamente por la falta de progreso sino también por el deterioro de los ingresos, bajo la administración del gobierno municipal, regional y nacional, cada vez se torna más claro que las poblaciones locales deben ser empoderadas para manejar estos asuntos por sí mismas. La experiencia demostró cómo la mejora en los conocimientos sobre los procesos que generaban los riesgos llevó gradualmente a un menor nivel de tolerancia frente a éstos, cambiando de esta manera las actitudes y prácticas, y facilitando la incorporación de dichos factores en los planes de desarrollo.

Las necesidades de una planificación territorial aprovecharon la metodología de zonificación ecológica-económica existente, agregándole elementos de vulnerabilidad y además aprovechando las estructuras de planeamiento ambiental existentes.

Caylloma, Perú

Proyecto “Raíz”: Recuperación de las comunidades afectadas por las olas de frío en la provincia de Caylloma de la región Arequipa.

Ubicación:	Caylloma, Caylloma / Arequipa, Perú
Población afectada:	5,300 - rural
Grupo social:	Comunidades en 2 valles de elevación
Objetivo principal:	Manejo de la cuenca fluvial

Esta experiencia se originó por la respuesta ante una emergencia debido a una ola de frío en junio y julio del año 2004 mediante la rehabilitación y recuperación del sector agrícola. Promovida por una ONG internacional y nacional con financiamiento internacional, el proyecto buscó: 1. mejorar la calidad de los alimentos de los animales, 2. Mejorar la sanidad animal, y 3. la capacitación y organización para la gestión de riesgos. El proyecto empieza abordando los medios de vida y los ingresos e integra la gestión del riesgo en esta visión para crear opciones más sostenibles.

A pesar que el proyecto se enfoca en la salud y nutrición de los animales y no en la gestión del riesgo, no obstante esto puede ser un punto de convergencia para diversos temas de gestión del riesgo: la introducción de pastos de mayor producción en áreas de alimentación reduce la erosión en las áreas vulnerables; y los animales más saludables y engordados por otro lado, brindan mayor cantidad de alimento y alimento de mejor calidad.

El proyecto buscaba cambiar la actitud de la población local hacia la gestión del riesgo haciéndolos dueños del proyecto, junto con la familiarización con la cultura de la prevención. Por ejemplo, para otorgarle control local de la gestión del riesgo continua, reactivaron los antiguos comités de defensa civil. Introdujeron cultivos especiales que eran más adecuados para la altura utilizando campañas comunitarias tales como “Días del Campo” para educar a los individuos en cada comunidad.

El nivel de pobreza extrema en el que viven los productores de alpaca los hace vulnerables al riesgo permanente. La respuesta ante las emergencias es más efectiva cuando considera las acciones de desarrollo que provienen de las necesidades y expectativas de la población afectada de manera que puedan llegar a apartarse por sí mismos del ciclo de pérdidas. Los desastres también afectan la estabilidad de las personas que han sufrido una pérdida; restaurando su sentimiento de seguridad y confianza en sí mismos al brindarles la habilidad para generar ingresos y reducir el riesgo. La discusión y la reflexión sobre los impactos del desastre ayudaron a la comunidad a comprender los procesos que generan los riesgos y su propia participación en los mismos. Esto ayuda entonces a incorporar los elementos de reducción de riesgos en los planes de desarrollo local. Por otro lado, la falta de permanencia y apoyo por parte de las autoridades del gobierno local tuvo un impacto negativo en la sostenibilidad y fortalecimiento del proyecto.

Ayabaca, Perú

Las asociaciones municipales como una estrategia de representación e inclusión de Ayabaca en el desarrollo regional de Piura

Ubicación:	Ayabaca, Piura, Perú
Población afectada:	17,000 - urbana y rural
Grupo social:	Varios municipios y comunidades
Objetivo principal:	Planificación y apoyo para el desarrollo utilizando los principios de la gestión el riesgo

Esta experiencia proviene del trabajo iniciado por varios alcaldes de municipalidades no atendidas para atender los problemas de deslizamientos en la principal vía de acceso a su territorio y de éste al exterior. Desde esta alianza inicial, las municipalidades han formalizado este convenio creando una “mancomunidad” (grupo de municipalidades), crearon planes de planificación estratégica y de gestión de riesgos, obtuvieron el co-financiamiento de diversas fuentes, y forjaron relaciones con dos universidades para capacitar y educar a otros.

Este proyecto simboliza la noción de “pensar globalmente, pero actual localmente” a distintos niveles. Cuando confrontan el dilema común de “que las decisiones de más alto impacto muchas veces no consideran la participación de los actores locales”, los alcaldes locales en el área se reunieron y congregaron los componentes necesarios para crear un plan de desarrollo estratégico y de gestión del riesgo, buscando recursos nacionales e internacionales para la asistencia técnica y el apoyo financiero necesarios para implementar sus objetivos.

Este proyecto es un ejemplo de cómo la gestión del riesgo puede estimular el desarrollo reduciendo las vulnerabilidades que de otra manera harían de la infusión de capital, y por ello el crecimiento, una idea que conduce al fracaso. Además, el proyecto original centrado en el riesgo condujo a la creación de una “mancomunidad”, una alianza legal de las municipalidades, la misma que desempeñó un papel importante: de interlocutor entre las municipalidades y las ONGs, el gobierno nacional además de ayudar a asegurar el financiamiento tanto público como privado para el mismo.

A pesar que la experiencia ha traído consigo importantes mejoras para las municipalidades, aún quedan problemas por resolver. La creación de la “mancomunidad” le ha permitido a las municipalidades tener una voz más fuerte y unificada cuando abordan los intereses regionales, nacionales e internacionales. Sin embargo, no ha podido desligar el fuerte apoyo que tienen los intereses mineros por parte de los niveles gubernamentales más altos. En otro frente, la “mancomunidad” ha disminuido de alguna manera la voz de la población local dado que no ha habido hasta ahora un diálogo directo entre ésta y la sociedad civil en general. Finalmente, a pesar que el componente de la reducción del riesgo fue crítico para darle un impulso inicial al esquema, la falta de recursos técnicos y la falta de comprensión de la dinámica más amplia de los procesos que generan el riesgo han reducido considerablemente el desarrollo de la reducción del riesgo en el marco del componente del desarrollo.

Anexo 2: Los Proyectos de Sistematización TOP 48

Las 16 experiencias más significativas (4 por país) se indican en paréntesis utilizando la terminología TOP 16; la experiencia “top” o principal de cada país se indica utilizando la terminología TOP 4; los resúmenes de los 16 principales casos se presentan en el anexo precedente. El texto completo de los 48 proyectos en español puede encontrarse en Internet en el siguiente enlace: <http://www.comunidadandina.org/predecan/catalogovirtual>

Bolivia

- **La Paz, Bolivia**
 - o Cultura ciudadana: el abordaje de la educación y el riesgo de desastre en La Paz-Bolivia.
- **Santa Cruz, Bolivia (TOP 16)**
 - o Gestión forestal comunal: experiencia en desarrollo sostenible del pueblo indígena Chiquitano - TCO Monte Verde, Santa Cruz.
- **Altiplano Norte #1, Bolivia (TOP 4, se fusionó con Altiplano Norte #2, Bolivia)**
 - o Estrategias locales de gestión del riesgo agrícola: recuperación de bioindicadores en el Altiplano Norte de Bolivia.
- **Pojo, Bolivia**
 - o Perfiles y diseños finales de proyectos productivos incorporando medidas de gestión de riesgos, Municipio de Pojo, Cochabamba.
- **Hoyadas, Bolivia**
 - o Reconstrucción de Hoyadas: el desastre como oportunidad para el desarrollo sostenible de una comunidad rural.
- **Sica Sica y Pucarani, Bolivia**
 - o Seguridad alimentaria y reducción de vulnerabilidad, recuperación de suelos y agua en los Municipios de Sica Sica y Pucarani, La Paz-Bolivia.
- **Altiplano Norte #2, Bolivia (TOP 4, se fusionó con Altiplano Norte #1)**
 - o El seguro como instrumento financiero y modelo integral para la gestión del riesgo en la producción agrícola en el Altiplano Norte de Bolivia.

- **Ravelo, Bolivia (TOP 16)**
 - o Reducción de vulnerabilidad: riesgo y recuperación de suelos en el Municipio de Ravelo, Departamento de Potosí-Bolivia.
- **Oruro, Cochabamba y Norte de Potosí, Bolivia**
 - o Formando hábitos en niños y adolescentes para la gestión del riesgo, Departamentos de Oruro, Cochabamba y Norte de Potosí-Bolivia.
- **Sud de Potosí, Bolivia**
 - o Fortalecimiento de capacidades locales para la preparación y prevención frente a riesgo de desastre en el extreme Sud de Potosí.
- **La Paz, Bolivia (TOP 16)**
 - o Planificación participativa, preparación ante desastres, agua y saneamiento en municipios de Aiquile, Villa Tunari, San Xavier, San Julián, Concepción y Riberalta; e investigación de resiliencia ante desastres en 4 zonas de la ciudad.
- **Mojos, Bolivia**
 - o Rescate de “Los Camellones” como saberes locales para la producción de alimentos en las sabanas inundables de Mojos.

Colombia

- **Manizales #1, Colombia (TOP 4, se fusionó con Manizales #2)**
 - o La gestión local del riesgo en una ciudad andina: Manizales, un caso integral, ilustrativo y evaluado.
- **Páez, Colombia (TOP 16)**
 - o Planeación estratégica para la reducción integral de riesgos en el Municipio de Páez, Cauca, desde la cosmovisión de la comunidad del pueblo Indígena Nasa.
- **Galeras, Colombia**
 - o Volcán Galeras: una experiencia integral en gestión del riesgo, asociada al manejo de los procesos eruptivos, los preparativos y la respuesta.
- **Tumaco, Colombia**
 - o Proceso de socialización del plan local de emergencia y contingencia para sismo licuación y tsunami en el área urbana de Tumaco.
- **Bogotá #1, Colombia**
 - o Grupo voluntario de inspectores de edificaciones para establecer el grado de habitabilidad de las viviendas afectadas luego de un sismo de gran magnitud en la Ciudad de Bogotá.

- **Bogotá #2, Colombia (TOP 16)**
 - o Incorporación de la prevención y reducción de riesgos en los instrumentos de planificación territorial de Bogotá.
- **Puente Aranda, Colombia**
 - o Niveles de riesgo tecnológico y condiciones de operación del complejo petroquímico de la zona de Puente Aranda en Bogotá.
- **Bogotá #3, Colombia**
 - o Bogotá con los pies en la tierra, una estrategia para la incorporación del riesgo en la cultura ciudadana.
- **Olaya Herrera, Colombia**
 - o La prevención y reducción de riesgos en la formulación del esquema de ordenamiento territorial del Municipio Olaya Herrera.
- **Risaralda, Colombia (TOP 16)**
 - o Gestión del riesgo a nivel urbano y rural en el departamento de Risaralda, por medio de la consolidación del conocimiento sobre las amenazas y los riesgos.
- **Manizales #2, Colombia (TOP 4, se fusionó con Manizales #1)**
 - o Guardianas de la ladera: un proyecto de educación ambiental comunitaria para la prevención y mitigación del riesgo por deslizamiento.
- **Caldas, Colombia**
 - o Construcción de obras de reducción del riesgo y de recuperación ambiental en los 27 municipios del Departamento de Caldas.

Ecuador

- **Rikuryana, Ecuador (TOP 16)**
 - o Respuesta comunitaria a la emergencia y mitigación de desastres.
- **Machángara y Monjas, Ecuador**
 - o Recuperación de los ríos Machángara y Monjas.
- **Los Chillos, Ecuador**
 - o Organización y participación comunitaria y gestión de riesgos volcánico en el Valle Los Chillos.
- **Cotopaxi, Ecuador**
 - o La comunidad se organiza para gestionar el riesgo volcánico en el Cotopaxi.

- **Penipe, Ecuador (TOP 4)**
 - o Desarrollo territorial en tiempo de emergencia por actividad del Volcán Tungurahua.
- **Cordillera Occidental Central, Ecuador**
 - o Fortalecimiento de capacidades de respuesta a amenazas naturales en la Cordillera Occidental Central de Ecuador.
- **Base de educación, Ecuador**
 - o La educación, la base para la gestión del riesgo y el desarrollo sostenible.
- **Cantón Cuenca, Ecuador**
 - o Gestión integral del territorio dentro de la jurisdicción del Cantón Cuenca: herramienta para el manejo local del riesgo.
- **Paltas, Ecuador (TOP 16)**
 - o Sembrando agua: manejo de microcuencas que abastecen de agua la ciudad de Catacocha y a las comunidades de la cuenca alta del río Playas.
- **Babahoyo, Ecuador (TOP 16)**
 - o Control de inundaciones y mejoramiento urbano integrado de la Ciudad de Babahoyo.
- **Río Jubones, Ecuador**
 - o Gestión de recursos hídricos reducción de riesgos naturales: cuenca hidrográfica del Río Jubones.
- **San Cristóbal, Ecuador**
 - o Gestionando la sostenibilidad del desarrollo cantonal de San Cristóbal: proceso de gestión ambiental y manejo de riesgos.

Perú

- **Río Ocoña, Perú (TOP 4)**
 - o Adaptabilidad al cambio climático desde la gestión integrada de las subcuencas altas del Río Ocoña en la Región Arequipa.
- **Cusco, Perú**
 - o Organización e implementación del sistema regional de gestión, prevención y control de incendios forestales en la Región Cusco.
- **Tabaconas, Perú**
 - o Ordenamiento territorial en la Comunidad Campesina San Miguel de Tabaconas, San Ignacio, Cajamarca - Amazonía Peruana.

- Soritor, Perú (TOP 16)
 - o El plan de ordenamiento territorial, una herramienta para el desarrollo territorial seguro: el caso del Distrito de Soritor, Región de San Martín.
- Caylloma, Perú (TOP 16)
 - o Proyecto Raíz: recuperación de comunidades rurales afectadas por olas de frío en la provincia de Caylloma, Región Arequipa.
- Ayabaca, Perú (TOP 16)
 - o La asociatividad municipal como estrategia de representación e inclusión de Ayabaca en el desarrollo regional de Piura.
- Arequipa, Perú
 - o Plan piloto de educación y sensibilización frente a los peligros volcánicos del Misti en Arequipa.
- Ancash, Perú
 - o Formación del equipo de apoyo para el desarrollo de la provincia de Yungay, en la Región Ancash.
- Macro Región Sur, Perú
 - o El Gride Sur: experiencias para la gestión del riesgo de desastres en la Macro Región Sur de Perú.
- Morropón, Perú
 - o Incorporación del análisis de riesgo en el plan de ordenamiento territorial del Distrito de Morropón en la Región Piura.
- Rímac, Perú
 - o Prevención y preparativos frente a huaycos e inundaciones en la Cuenca del Río Rímac desde la perspectiva municipal.
- Piura, Perú
 - o Fortalecimiento de las redes sociales para incorporar la reducción del riesgo en el proceso de desarrollo de la Región Piura.

Publicaciones de la serie:

“Experiencias significativas de desarrollo local frente a los riesgos de desastres”

COMUNIDAD ANDINA

- Reducción del riesgo de desastres en el ámbito local: Lecciones desde la subregión andina.
- Local disaster risk reduction: Lessons from the Andes.

BOLIVIA

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el municipio de San Borja.
2. Investigación participativa comunitaria: Estrategia agroecológica y seguro agrícola para la reducción de riesgos en el Altiplano Norte de Bolivia.
3. Aproximación a la gestión del riesgo en La Paz a través de un estudio de resiliencia frente a desastres en cinco barrios de la ciudad.
4. Gestión forestal comunal y gestión del riesgo como estrategias para el desarrollo territorial integral en el territorio comunitario de origen Monte Verde.
5. Seguridad alimentaria en el municipio de Ravelo, Potosí: Una oportunidad para indagar la relación entre riesgo cotidiano-riesgo de desastre y desarrollo local.

COLOMBIA

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el municipio de Los Patios.
2. La gestión local del riesgo en una ciudad andina: Manizales, un caso integral, ilustrativo y evaluado
3. Prevención y reducción de riesgos a través de los instrumentos de planificación territorial en Bogotá.
4. Cosmovisión del pueblo indígena Nasa en Colombia: Reducción integral de los riesgos, planificación y desarrollo sostenible.
5. El conocimiento como hilo conductor en la gestión ambiental del riesgo en el departamento de Risaralda.

ECUADOR

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el cantón Portoviejo.
2. Desarrollo territorial del cantón Penipe: Previniendo las consecuencias de la activación del volcán Tungurahua.
3. Control de inundaciones: Desarrollo urbano de la ciudad de Babahoyo.
4. Sembrando Agua. Manejo de microcuencas: Agua para la parroquia Catacocha y las comunidades rurales.
5. Proyecto Rikuryana: Respuesta comunitaria a la emergencia y mitigación de desastres en la provincia de Imbabura.

PERÚ

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el distrito de Calca.
2. Gestión concertada y sostenible del territorio y la biodiversidad en las subcuencas altas del río Ocoña para la superación de la pobreza.
3. La asociatividad municipal como estrategia para la superación de condiciones de riesgo en los distritos de la provincia de Ayabaca.
4. Proyecto Raíz: De la emergencia a la recuperación y protección de medios de vida afectados por heladas en el distrito de Caylloma.
5. Plan de ordenamiento territorial del distrito de Soritor: Voluntades locales en práctica.

ISBN: 978-9972-787-90-4



9 789972 787904



www.comunidadandina.org



COMISIÓN
EUROPEA



predecán

Apoyo a la
Prevención de Desastres
en la Comunidad Andina

COMUNIDAD
ANDINA
CAPRADE



COMUNIDAD
ANDINA
SECRETARÍA GENERAL

