



## Metodologías Comunitarias sobre Educación e Identificación de Riesgos “Una oportunidad para la gestión de riesgo y desarrollo local”

Pablo González  
Wilkferg Vanegas

Departamento de Desarrollo Sostenible  
Programa de Gestión de Riesgo  
<http://www.oas.org/dsd>

Agosto 2008

Los impactos de los desastres naturales sobre la infraestructura económica y social se encuentran bien demostrados y registrados, sin embargo, eventos a escala menor en comunidades aisladas no son en muchos casos tenidos en cuenta en estos registros o en las actividades encaminadas a la reducción del riesgo, e inclusive en algunas ocasiones su ocurrencia es desconocida por las mismas autoridades locales. Por lo anterior, promover el desarrollo de acciones participativas de carácter técnico, económico y administrativo relacionadas con la gestión de riesgo a nivel comunitario podría convertirse en una herramienta que permitiría a las mismas comunidades liderar acciones en reducción de los riesgos presentes en sus respectivas áreas y en coordinación con las autoridades locales. El Marco de Acción de Hyogo 2005-2015, en el cual se establecen lineamientos para reducir el impacto de los desastres naturales buscando incrementar la resiliencia de las comunidades vulnerables a los peligros naturales, contempla y promueve la descentralización de la gestión del riesgo a desastres naturales: *“Muchas actividades en gestión de riesgos a desastres deben ser implementadas en los niveles provincial, municipal y local, ya que los riesgos que enfrentan las poblaciones son específicos a cada área geográfica particular”*.



Ejemplos de metodologías desarrolladas en el región: Guía Metodológica para la Gestión de Riesgos en Instituciones de Educación Primaria, Ministerio de Educación, Dirección Regional de San Martín, Perú; Plan Hemisférico de Acción para la Reducción de Vulnerabilidad del Sector Educativo a los Desastres, OEA; Escuela Protegida - Serie de Módulos “Es Mejor Prevenir”, FICR; Plan Escolar para la Gestión de Riesgos, Alcaldía Mayor de Bogotá, Colombia.

Por esta razón diferentes organismos regionales de cooperación e instituciones gubernamentales han venido trabajando en una serie de acciones a nivel comunitario. Entre estas acciones resulta importante resaltar las metodologías que buscan fomentar la educación en gestión e identificación de riesgos a nivel comunitario, especialmente en los sectores salud y educación, con base en la premisa que la educación es uno de los caminos más efectivos para la reducción de riesgos a escalas regionales, esperando que lo aprendido en la escuela por los niños y jóvenes, sea replicado en sus hogares y comunidades vecinas, y confirmando entonces que *una escuela preparada constituye una comunidad preparada*. Es dentro de este contexto que ONU/EIRD, UNICEF, FICR, el Plan

Internacional y ECHO desarrollaron un paquete de herramientas educativas que pretenden dotar a las comunidades de América Latina y el Caribe con material de apoyo que pueda ser utilizado por docentes, técnicos y líderes comunitarios, entre otros, y que sirva principalmente para difundir el mensaje de la importancia de integrar la gestión de riesgo en cada una de las actividades cotidianas que conforman una comunidad, ya sea con la inclusión del tema en la currícula escolar, el fortalecimiento de las capacidades, o el incremento de la resiliencia física de las viviendas e infraestructura social.

Algunos ejemplos de las herramientas desarrolladas en este proceso, y tal vez las más representativas, lo constituyen la serie de módulos “Es Mejor Prevenir” y el “Análisis de Vulnerabilidades y Capacidades AVC”, desarrollados entre los años 2005 y 2007 por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja, con el apoyo de ECHO, OEA/DDS y el Consorcio ProVentión. Estas son herramientas comunitarias muy valiosas para la gestión del riesgo ya que apoyan a las comunidades en la identificación y preparación de actividades dirigidas a reducir las vulnerabilidades y aumentar sus capacidades, y generan un valor agregado con respecto a otras acciones que ya se están realizando, ya que, debido a su enfoque metodológico (participativo-consultivo), se crea un espacio de confianza y compromiso en el interior de las comunidades involucradas y demás actores.

### **Proceso de aplicación**

El proceso de formulación y aplicación de estas metodologías se remonta a los años 2004 y 2005, cuando la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja (FICR) y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de su Departamento de Desarrollo Sostenible (OEA/DDS), con el financiamiento del Consorcio ProVentión, desarrollaron el AVC como herramienta de educación comunitaria para la reducción del riesgo a desastres naturales y realizaron diagnósticos participativos en comunidades seleccionadas de Belice, Costa Rica, Guatemala y Honduras. A partir de 2008, OEA/DDS, FICR y el Consorcio ProVentión retomaron estos trabajos; esta vez en una segunda fase que busca darle continuidad a los diagnósticos realizados, así como fortalecer las capacidades de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de las autoridades y comunidades locales. Asimismo, en etapa, se incluyeron dos nuevas comunidades ubicadas en Río de Janeiro, Brasil. Con base en los diagnósticos participativos, se seleccionaron 16 comunidades donde se había estado trabajando en los cuatro (4) países centroamericanos, y en coordinación con las respectivas Sociedades Nacionales de la Cruz Roja se formuló un (1) microproyecto por comunidad.

### **La participación pública y privada: hacia asociaciones público-privadas**

La FICR y el Departamento de Desarrollo Sostenible de la SG/OEA llevaron a cabo un proceso de socialización e intercambio de experiencias a manera de Foros Nacionales en cada uno de los cuatro países en Centroamérica, y aunque en algunos casos hubo ausencias de actores importantes, los foros tuvieron una representación equilibrada de todos los sectores, incluyendo entidades de gobiernos, cámaras de comercio y empresas privadas, agencias de cooperación, y la propia comunidad.

Como uno de los principales resultados de este proceso, se pone de manifiesto la necesidad de lograr un mayor, más efectivo y más comprometido involucramiento de las instancias de gobierno desde las fases iniciales de la aplicación de este tipo de metodologías. En particular, se hace evidente la necesidad de contar con la participación activa de los municipios o alcaldías, de manera de contar con asesoramiento y apoyo técnico para las comunidades. La participación de instituciones nacionales competentes, tales como los Sistemas Nacionales de Emergencias, e institutos técnicos responsables por el monitoreo hidrometeorológico y sismológico, por ejemplo, también se evidencia como un elemento determinante para el éxito en la aplicación de estas herramientas. La participación de estas instancias de gobierno local y central se convierte en una condición *sine qua non* para la viabilidad técnica, financiera e institucional de los proyectos y medidas de mitigación que se identifican a través del uso de estas herramientas.

Por ejemplo, en los casos correspondientes a los microproyectos formulados en las comunidades Puerta del Jardín y Nuestra Señora del Carmen Sector Tres, ambas en Guatemala, se evidencia el papel crítico que desempeñan los gobiernos locales y nacionales, y la necesidad de integrarlos en estos procesos. En el caso de la comunidad de Puerta del Jardín, la participación y soporte técnico de la municipalidad de la Ciudad de Guatemala resultó en un dictamen técnico emitido por la municipalidad designando al lugar donde se asienta esta comunidad como área no habitable. Además, se emitió una recomendación de suspensión de cualquier proyecto de infraestructura, a modo de no promover la permanencia de los pobladores en esa



Foto por Javier López.  
Asentamiento Puerta El Jardín.  
Informe de Consultoría - Evaluación Técnica de siete  
Microproyectos en Centroamérica, OEA, 2008

área de alto riesgo, y no generar mayores riesgos secundarios. En el caso de la comunidad de Nuestra Señora del Carmen, el microproyecto propuesto por las comunidades fue revisado técnicamente, y se elaboró un expediente técnico detallando las obras a realizar, los costos de materiales y las necesidades de mano de obra donde participarán miembros de la propia comunidad. De esta manera, se cuenta con un proyecto técnico y financieramente viable, y con el aval y permisos municipales correspondientes que permitirán proceder con mayor diligencia.

Por otro lado, se identifica que la falta de capacidad institucional en el tema de gestión de riesgo, de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, de continuidad en los acuerdos interinstitucionales, y el desconocimiento de la ley dificultan la ejecución de acciones coordinadas, así como la continuidad de las iniciativas. De igual modo, se observa que los gobiernos locales muestran una gran voluntad e interés – muchas veces con esfuerzos personales de sus funcionarios que van más allá de sus propias funciones, sacrificando tiempo de sus familias y de descanso. Sin embargo las urgencias sociales no les permiten salir del estado de “emergencia” para dedicarse a una planificación estratégica que pueda abordar la dimensión de riesgo.

La participación del sector privado es igualmente necesaria para asegurar la viabilidad financiera y económica de las medidas de mitigación propuestas; y, en algunos casos, las empresas tienen mucha información y capacidad técnica para apoyar los estudios y diseños de estos proyectos. Se observa un gran interés por parte del sector privado en participar en el desarrollo de iniciativas relacionadas con la gestión de riesgos. Inclusive muchas empresas y agremiaciones se encuentran trabajando en el establecimiento de unidades especializadas en el marco de sus estructuras organizacionales y en la ejecución de actividades de capacitación y monitoreo. Sin embargo dichas iniciativas en primera instancia están encaminadas a acciones de respuesta y preparación ante desastres; y aún existe cierta renuencia de parte de algunas cámaras de comercio y de empresas privadas a participar en estos proyectos, debido a que la gestión del riesgo aún no representa una de sus principales prioridades.

En gran medida, las diferencias en la participación del sector privado y del gobierno responden a diferencias de desarrollo relativo a cada uno de los países participantes. En casos como el de las comunidades de Costa Rica se evidencia una mayor integración del sector privado y los gobiernos locales en los procesos de evaluación y mitigación de riesgo, comparado al caso de Guatemala, donde la participación del sector privado es todavía muy incipiente.

De igual manera se identifica la necesidad de avanzar en asociaciones público-privadas, tanto para asegurar transparencia en la administración pública y, consecuentemente, generar mayor confianza en el sector privado, como para hacer un uso más racional de los recursos existentes, y así lograr una mayor participación e inversión en reducción de vulnerabilidad y mitigación de desastres. Mientras que la responsabilidad social empresarial se identifica como un motivador importante del sector privado, una política pública que incluya incentivos económicos, tales como la deducción de impuestos y la protección de la integridad de los trabajadores y sus familias –de manera de asegurar la continuidad normal de sus actividades (*continuidad de negocios*), se evidencia como otra condición *sine qua non* para la aplicabilidad de estas herramientas y la viabilidad financiera y económica de los proyectos de mitigación, así como para la formulación de estrategias locales de cooperación; en las que se cuente con la participación real de los diferentes sectores en los procesos de toma de decisión adelantados por las instituciones pertinentes.

### **Un proceso de armonización e institucionalización**

Finalmente, a nivel regional, el principal obstáculo para la aplicación de estas iniciativas radica en la inexistencia de una reglamentación y su reconocimiento oficial por parte de los Estados, quienes son los responsables de garantizar la seguridad y bienestar de las comunidades. Igualmente, la falta de indicadores imposibilita el monitoreo y evaluación de las medidas que los Estados desarrollan para reducir la vulnerabilidad, y por consiguiente dificulta la implementación de las mismas.

Es a partir de la experiencia en la aplicación de diferentes clases de metodologías, ya sean desarrolladas por agencias de cooperación o por los Estados, que se demuestra la necesidad de iniciar un proceso de armonización e institucionalización de sus estructuras y contenidos. Dicho proceso contribuiría a la formulación de indicadores y garantizaría beneficios equitativos a partir de las características propias de cada una de las comunidades donde se aplican las metodologías. .

Lo anterior sólo puede lograrse a través de un diálogo con tomadores de decisión y hacedores de políticas sobre gestión de riesgo, en el cual se discutan aspectos de carácter técnico, político, económico y social, se identifiquen buenas prácticas y se elaboren acuerdos y planes de trabajo a corto y mediano plazo, en coordinación y liderazgo de los países junto con algunos organismos de cooperación como UNICEF, ONU/EIRD, FICR, OFDA y OEA/DDS.

**Descargos de responsabilidad general:** Las opiniones expresadas por los autores, Pablo González y Wilkferg Vanegas, en este documento publicado por el Departamento de Desarrollo Sostenible no necesariamente reflejan la visión formal de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, de sus Estados Miembros, del Consorcio ProVention, o la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja, FICR.

Para la publicación de este artículo el Departamento de Desarrollo Sostenible de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la SG/OEA contó con el apoyo financiero del Consorcio ProVention, y la colaboración de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja, FICR.

