



## ANALISIS ESTRATEGICO



**Cuerpo Oficial de Bomberos**  
B U C A R A M A N G A

**2022**

**EXCELENCIA Y COMPROMISO**

Sede Administrativa: Calle 44 Número 10 -13  
Bucaramanga, Santander  
PBX: 6526666 Línea Emergencias 119 – 123  
Telefax: Dirección General: 6522220



## ANALISIS ESTRATEGICO

### INTRODUCCIÓN

Bomberos de Bucaramanga en el proceso de modernización que está desarrollando, revisa su planeación estratégica como componente fundamental para el análisis y toma de decisiones para el respectivo rediseño institucional.

Este proceso permitirá hacer los cambios y ajustes necesarios en su estructura, procesos, planta de personal y cultura organizacional de la entidad, generando los siguientes beneficios:

- Hacer más eficiente nuestra gestión.
- Lograr nuestra visión teniendo en cuenta el marco normativo actual.
- Fortalecer la relación estado – ciudadano. Generar confianza en el Ciudadano

### EXCELENCIA Y COMPROMISO

Sede Administrativa: Calle 44 Número 10 -13  
Bucaramanga, Santander  
PBX: 6526666 Línea Emergencias 119 – 123  
Telefax: Dirección General: 6522220



## ANALISIS ESTRATEGICO

### 1. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

#### 1.1 MISIÓN:

Bomberos de Bucaramanga es una entidad pública que presta un servicio esencial, enfocado a la prevención y atención integral del riesgo, capacitación y formación, con personal competente y equipos especializados, para salvaguardar la vida, ambiente y bienes de la comunidad.

**Observaciones:** No se evidencia la necesidad de modificar la misión actual, ya que se encuentra acorde a lo que desarrolla la entidad, sus servicios y el grupo de valor a quien va dirigido.

#### 1.2 VISIÓN

Ser reconocidos en el 2024 a nivel nacional, como la entidad bomberil oportuna y efectiva en la prevención y atención del riesgo y emergencias en el departamento de Santander.

**Observaciones:** No se evidencia la necesidad de modificar la visión actual, la cual esta propuesta para su cumplimiento en el 2024, ya que contempla, las metas que nos hemos propuesto conseguir en el futuro, teniendo en cuenta la concepción de lo que queremos llegar a ser.

#### 1.3 VALORES INSTITUCIONALES

Definimos los valores éticos como aquellos que deben distinguir nuestra entidad y guiar la actuación y desempeño de cada colaborador como persona y miembro de Bomberos de Bucaramanga, estos valores son:

**Compromiso, Honestidad, Justicia, Diligencia y Respeto.**

**Observaciones:** No se evidencia la necesidad de modificar los valores de la entidad, los cuales se encuentran alineados a lo sugerido por la función pública, los cuales están estipulados en el código de integridad, el cual fue actualizado en el 2020.

### EXCELENCIA Y COMPROMISO

Sede Administrativa: Calle 44 Número 10 -13  
Bucaramanga, Santander  
PBX: 6526666 Línea Emergencias 119 – 123  
Telefax: Dirección General: 6522220



## ANALISIS ESTRATEGICO

### 2. CONTEXTO DE LA ORGANIZACIÓN

FORTALEZAS 2021		DEBILIDADES 2021	
F 1	LIDERAZGO DE LOS LIDERES DE PROCESOS Y AREA DE OPERACIONES (IDONEIDAD DEL PERSONAL)	D 1	FALTA DE ESTANDARIZACIÓN DE LOS PROCESOS Y DE LA DOCUMENTACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN
F 2	ATENCIÓN DE EMERGENCIAS EN TODAS LAS MODALIDADES	D 2	DEMORAS EN LA CONTRATACIÓN EN LOS CAMBIOS DE ADMINISTRACIÓN
F 3	EXPERIENCIA DE FUNCIONARIOS - ANTIGUEDAD	D 3	CARENCIA DEL AVAL PARA DICTAR CAPACITACIONES AL PERSONAL OPERATIVO EN TEMAS RELACIONADOS CON LA CARRERA BOMBERIL
F 4	CAPACITACIÓN A LA COMUNIDAD EN LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO	D 4	SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN
F 5	BUENA IMAGEN POR LA OPORTUNA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS MISIONALES DE LA ENTIDAD	D 5	DEMORAS EN LA ACTUALIZACIÓN DE LOS SOFTWARE QUE MANEJA LA ENTIDAD
F 6	POSICIÓN INSTITUCIONAL A NIVEL REGIONAL	D 6	SISTEMATIZACIÓN DEL AREA DE TESORERIA Y NOMINA
F 7	INFRAESTRUCTURA – EQUIPOS – MATERIALES Y ELEMENTOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO	D 7	NO IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL Y DEL PIC

AMENAZAS 2021		OPORTUNIDADES 2021	
A 1	BAJO RECAUDO DE LOS IMPUESTOS DE INDUSTRIA Y COMERCIO GENERADO POR LA CRISIS ECONÓMICA DEL COVID 19	O1	IMPLEMENTAR LA ACADEMIA DE FORMACIÓN BOMBERIL DENTRO DE LA INSTITUCIÓN.
A 2	PUBLICIDAD ENGOÑOSA	O2	OFRECER CURSOS VIRTUALES DE CAPACITACIÓN A LA COMUNIDAD
A 3	CONFORMACIÓN DE OTROS GRUPOS DE BOMBEROS	O3	FORTALECER LAS COMPETENCIAS DEL PERSONAL OPERATIVO EN EL LENGUAJE DE SEÑAS E INCLUSIÓN DE ATENCIÓN Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS POR LA PAGINA WEB A LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD A TRAVEZ DE VIDEOS LSC.
A 4	PERDIDA DE COBERTURA DE LA ENTIDAD	O4	REALIZAR UNA RESTRUCTURACIÓN ORGANIZACIONAL TENIENDO EN CUENTA EL CUMPLIMIENTO A LA LEY BOMBERIL 1575 DE 2012
A 5	NO DAR CUMPLIMIENTO EN SU TOTALIDAD A LA LEY 1575 DE 2012	O5	AMPLIAR EL PORTAFOLIO DE SERVICIO POR EL GOOD WILL DE LA ENTIDAD (PRESTIGIO, IMAGEN, REPUTACIÓN, BENEFICIOS) CON EL FIN DE GENERAR MAS INGRESOS . PROVEEDORES DE LA ARL
A 6	PERDIDA DE CREDIBILIDAD Y CONFIANZA EN LA ENTIDAD	O6	CERTIFICAR EN CALIDAD BAJO LA NORMA ISO:9001:2015 LOS SERVICIOS MISIONALES DE LA ORGANIZACIÓN
A 7	RIESGOS DE ATAQUES DE RED (HACKEO, TROYANOS, RANSOMWARE, DNS, FUERZA BRUTA)	O7	DISEÑAR UNA APP QUE PERMITA COMUNICACIÓN DIRECTA Y EN TIEMPO REAL ENTRE LA ENTIDAD Y LA COMUNIDAD PARA ATENDER SU REQUERIMIENTOS Y ATENDER SUS NECESIDADES
A 8	PANDEMIAS	O8	PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA ENTIDAD

**OBSERVACIONES:** Se debe actualizar para el 2023

### EXCELENCIA Y COMPROMISO

Sede Administrativa: Calle 44 Número 10 -13  
 Bucaramanga, Santander  
 PBX: 6526666 Línea Emergencias 119 – 123  
 Telefax: Dirección General: 6522220



## ANALISIS ESTRATEGICO

### 2.1 POLITICA DE CALIDAD

Bomberos de Bucaramanga es una entidad pública que presta los servicios de prevención, seguridad, atención de emergencias, capacitación y formación a la comunidad, entidades educativas, empresas públicas y privadas en la gestión integral del riesgo. Gracias a su idoneidad, experiencia y conocimiento de su recurso humano y el óptimo estado de su infraestructura y maquinaria. Por lo que se encuentra comprometida con:

- Satisfacer las necesidades y expectativas de las partes interesadas.
- Cumplir los requisitos aplicables y la normatividad vigente.
- Mejoramiento continuo de sus procesos.

### 2.2 OBJETIVOS INSTITUCIONALES

OBJETIVOS INSTITUCIONALES	
1	Coordinar y atender las actividades operativas para la gestión integral del riesgo contra incendios, preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos en el Municipio de Bucaramanga.
2	Coordinar y realizar las actividades de capacitación en prevención en la gestión integral del riesgo contra incendios, preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos a las entidades públicas y privadas.
3	Coordinar y realizar las actividades de prevención e inspecciones de seguridad humana y protección contra incendios y emergencias dirigidas a la comunidad, viviendas, entidades públicas y privadas en el Municipio de Bucaramanga.
4	Satisfacer las necesidades y expectativas de los grupos de interés de la entidad.
5	Fortalecer las competencias del personal de la entidad mediante la implementación del Plan Institucional de Capacitación.
6	Mantener el mejoramiento continuo de los procesos del sistema de gestión de calidad de la entidad.
7	Gestionar los recursos necesarios para la consolidación y eficaz funcionamiento de la entidad.
8	Cumplir la normatividad legal vigente aplicable al cuerpo de Bomberos de Bucaramanga.
9	Garantizar un entorno de trabajo seguro, mediante la identificación de los peligros, evaluación, valoración de los riesgos, estableciendo los respectivos controles que conlleven a promoción de la calidad de vida y la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades laborales.

## EXCELENCIA Y COMPROMISO

Sede Administrativa: Calle 44 Número 10 -13  
Bucaramanga, Santander  
PBX: 6526666 Línea Emergencias 119 – 123  
Telefax: Dirección General: 6522220



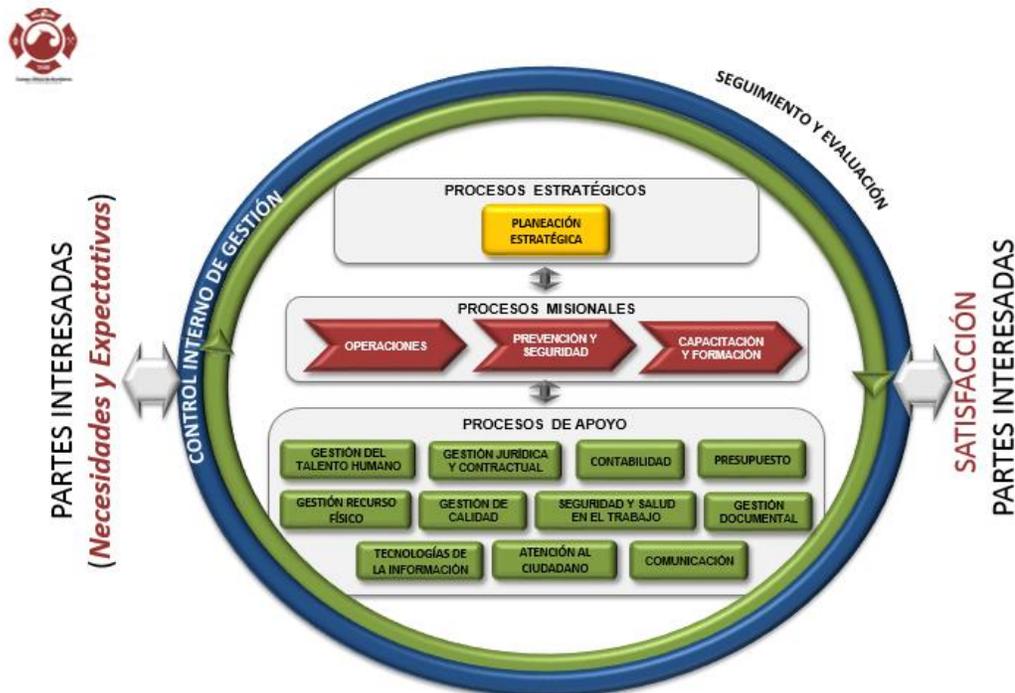
## ANALISIS ESTRATEGICO

### 2.3 MAPA DE PROCESOS

El Mapa de Procesos de Bomberos de Bucaramanga, está representado de manera gráfica por todos los procesos identificados en la Entidad, se realizó de manera concertada, tomando como base la Misión, Visión y Objetivos Institucionales, obteniendo como resultado el que se presenta en la Figura, bajo la estructura del Ciclo PHVA-

Inicia con la Planeación estratégica de la operatividad de todos los procesos de la Entidad en aras de la satisfacción de las necesidades a través de la prestación de un buen servicio, controlando y midiendo continuamente el sistema, garantizando así el mejoramiento continuo del mismo.

Esta interacción de procesos, permite el aseguramiento de la disponibilidad de los recursos e información para medir el nivel de gestión tanto del sistema como de la entidad, realizar seguimiento y analizar los procesos implementando las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados, la temática a seguir, las responsabilidades de las personas que intervienen en cada uno de los procesos y los registros derivados de su desarrollo, que representan la evidencia del quehacer diario de Bomberos de Bucaramanga.



### EXCELENCIA Y COMPROMISO

Sede Administrativa: Calle 44 Número 10 -13  
Bucaramanga, Santander  
PBX: 6526666 Línea Emergencias 119 – 123  
Telefax: Dirección General: 6522220

**ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA LEY GENERAL DE BOMBEROS Y LA  
LEY 1523 DE 2012: CAPACIDADES Y OBLIGACIONES DE LOS BOMBEROS DE  
COLOMBIA EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.**

SANTIAGO ADOLFO GARCÍA HERRÁN

Monografía para optar el título de Especialista en Prevención, Atención y Reducción de  
Desastres

Asesor: Eduardo Vélez

Especialista en Prevención Atención y Reducción de Desastres

Universidad Católica de Manizales

Facultad de Ingeniería y Arquitectura

Especialización en Prevención, Atención y Reducción de Desastres

2019

## Tabla de Contenido

RESUMEN.....	5
ABSTRACT.....	6
1. TÍTULO.....	7
2. INTRODUCCIÓN.....	8
3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	10
4. JUSTIFICACIÓN.....	12
5. OBJETIVOS.....	14
5.1. Objetivo General.....	14
5.2. Objetivos Específicos.....	14
6. CONTEXTO GEOGRÁFICO.....	15
7. TÓPICOS DE LOS MARCOS CONCEPTUALES.....	18
7.1. Marco Referencial.....	18
7.1.1. Marco Referencial Bomberil.....	18
7.1.2. Marco Referencial de la Gestión del Riesgo de Desastres.....	21
7.2. Marco Legal.....	25
7.2.1. Gestión del Riesgo de Desastres.....	25
7.2.2. Actividad Bomberil.....	28
7.3. Marco Teórico.....	38
8. METODOLOGÍA.....	42
8.1. Tipo.....	42
8.2. Pasos o Momentos.....	42
9. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	43
9.1. ¿Qué significa Gestión Integral del Riesgo de Desastres?.....	43
9.2. ¿Qué contempla la Gestión Integral del Riesgo Contra Incendios?.....	44
9.3. ¿Cuáles son las competencias frente a la Gestión Integral de Rescates? Y ¿Cómo se articula con los demás Organismos de Socorro?.....	45
9.4. ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos de Colombia en el Conocimiento del Riesgo de Desastres?.....	49

9.5. ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos de Colombia en la Reducción del Riesgo de Desastres?.....	51
9.6. ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos de Colombia en el Manejo de Desastres?.....	53
9.7. ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos de Colombia en la Recuperación?.....	54
9.8. Participación de los Bomberos de Colombia en los CMGRD y CDGRD.....	55
9.9. ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos de Colombia en los Eventos de Aglomeración de Público o Afluencia Masiva de Público.....	56
9.10. ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos de Colombia frente al Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016)?.....	58
9.11. ¿Qué son los Comités o Comisiones de Incendios Forestales?.....	59
10. CONCLUSIONES.....	60
11. RECOMENDACIONES.....	62
12. BIBLIOGRAFÍA.....	64

## LISTA DE FIGURA

FIGURA 1: Ubicación de Colombia en el Continente Americano.....	16
FIGURA 2: Fronteras de Colombia.....	17

## RESÚMEN

La presente monografía abarca un trabajo comparativo de nivel nacional, desde el área jurídica, que busca identificar las responsabilidades y obligaciones de los bomberos de Colombia, frente a sus capacidades, desde el punto de vista de la ley 1575 de 2012 o Ley General de Bomberos, en cumplimiento y articulación con las disposiciones establecidas en la ley 1523 de 2012, por medio de la cual se estableció la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Esto se analizará, no solamente desde un nivel central o nacional, sino que se abordará desde la perspectiva local o territorial, que incluye los Departamentos y Municipios.

Desde esta perspectiva, se analizará la participación de los Bomberos de Colombia en los procesos de Conocimiento, Reducción y Manejo de Desastres, conforme lo plantea la Gestión del Riesgo de Desastres, resaltando la necesidad de que las instituciones bomberiles fortalezcan sus capacidades en los procesos, no sin antes describir algunos de los inconvenientes que se presentan para que los Cuerpos de Bomberos puedan dar cumplimiento a la ley 1575 de 2012 y articular así sus funciones con los objetivos de la Gestión del Riesgo de Desastres.

Palabras Clave: Instituciones Bomberiles, Gestión Integral del Riesgo, Normatividad,

## ABSTRACT

This monography is a comparative work, from the legal area, wich is looking to identify the responsibilities and obligations of Colombian Firefighters, since their capacities, in aplicacion of law 1575 of 2012 or “Ley General de Bomberos”, fulfilling or articulating with law 1523 from 2012, “por medio de la cual se estableció la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”. This will be analized not just from the national level, but also from the local leves, including Departments and cities.

From this perspective, will be analized Colombian Firefighters participation on knowled, reduction and disaster management, how is determine on disaster risk management, highlighting their necessities on fortifying their processes capacities, identifying some of the present problems to acomplish law 1575 from 2012 so they can fulfill their objetives on disaster risk management.

Key Words: Fire Departments, Disaster risk management, Normativity

## **1. TÍTULO**

**Análisis comparativo entre la Ley General de Bomberos y la ley 1523 de 2012:  
Capacidades y Obligaciones de los Bomberos de Colombia en la Gestión del  
Riesgo de Desastres.**

## 2. INTRODUCCIÓN

Como hemos podido observar, durante el periodo presidencial 2010 – 2014, el Gobierno Nacional emprendió una avanzada con el fin de actualizar el Sistema de Prevención, Atención y Reducción de Desastres a lo que actualmente conocemos como el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD).

Como parte de ese proceso fueron expedidas tres leyes principales, en dicho periodo, y un sin número de normas de menor categoría que buscaban garantizar la actualización y articulación de las capacidades del país ante la ocurrencia de eventos de emergencia y desastre.

Las tres leyes expedidas por el legislador, las cuales están en el segundo escalón de la “pirámide normativa” del país, bajo los presupuestos kelsenianos, son: ley 1505 de 2012, ley 1523 de 2012 y finalmente la ley 1575 de 2012. Todas relacionadas con la regulación y actualización de lo que actualmente es el SNGRD y las cuales abordan un sin número de necesidad que tenía el Estado Colombiano frente al conocimiento, reducción y manejo de Emergencias.

La primera de ellas, la ley 1505 de 2012, fue expedida el 5 de enero de 2012 y busca enaltecer y fortalecer el voluntariado de nuestro país, el cual en la actualidad atraviesa una crisis teniendo en cuenta que actualmente son muy pocos los ciudadanos a quienes les interesa prestar un servicio de forma altruista y desinteresada a su nación, por lo cual esta norma pretendía exaltar la labor de miles de colombianos que entregan su tiempo y disposición en favor de la comunidad y también buscaba atraer nuevos integrantes a las instituciones voluntarias que prestan sus servicios en el Conocimiento, Reducción y Manejo

de Desastres en el 95% del país. Sin embargo, más adelante observaremos como esta norma tiene una serie de inconvenientes que no permiten su efectividad, principalmente en la falta de ejecución de la cita ley.

La segunda norma es la ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la Política Nación para la Gestión del Riesgo de Desastres, se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y lo más importante, determina lo lineamientos estratégicos en todos los niveles territoriales para el Conocimiento, Reducción y Manejo de Desastres.

Por último, en un esfuerzo e integración entre el Gobierno Nacional, algunos congresistas y los Bomberos de Colombia, se logró la expedición de la ley 1575 de 2012 o Ley General de Bomberos de Colombia, la cual actualizó y permitió pasos agigantados frente a su antecesora la ley 322 de 1996. Esta norma buscaba profesionalizar a los Bomberos de Colombia, reconociendo su labor como un servicio público esencial, pero también dándole un giro de 180 grados al diseñarlo como un servicio de Gestión Integral del Riesgo en cabeza del Estado y en especial de los Municipios como la unidad territorial y política más simple del Estado.

De estas tres normas, tomaré como base la segunda (ley 1523 de 2012) y realizaré un trabajo comparativo con la ley General de Bomberos (ley 1575 de 2012) analizando y aclarando las capacidades y responsabilidades en cabeza de los Bomberos de Colombia y su articulación con la norma base de la gestión del riesgo de desastres y con el ordenamiento jurídico colombiano, pues en armonía con los objetivos de la ley de Bomberos, el servicio de bomberos dejó de ser un bombero “chupa humo”.

### **3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El año 2012 fue un año de grandes progresos en materia de Gestión del Riesgo de Desastres, pues por medio de la ley 1523 de 2012 el Congreso de la República, a iniciativa del Gobierno, adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres y estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, lo cual generó un cambio de modelo en materia de prevención y atención de emergencias, como se denominaba anteriormente, y promovió toda una política alrededor de la Gestión del Riesgo de Desastres.

Como parte de la citada política, casi que de manera simultánea, el congreso aprobó la ley 1575 de 2012 o Ley General de Bomberos, en la que se planteó un papel relevante para los Cuerpos de Bomberos del País, generando una gran responsabilidad en cabeza de estos, así como a los diferentes niveles ejecutivos del país (Presidencia, Departamentos y Alcaldías) para dar cumplimiento a la citada ley.

Para esto, se ha dado un gran esfuerzo desde la recientemente creada Dirección Nacional de Bomberos de Colombia, a fin de trazar lineamientos claros para las instituciones bomberiles, por medio de las resoluciones 0661 de 2014 y 1127 de 2018, y de esta manera que los Bomberos de Colombia cumplan con las obligaciones planteadas en la ley 1575 de 2012, y así coadyuven directamente al cumplimiento de lo establecido en la ley 1523 de 2012.

Por lo anterior, basados en estas dos normas y en especial en lo relacionado a los procesos de conocimiento, reducción y manejo de los desastres, es necesario analizar si los Bomberos de Colombia cuentan con la formación y las capacidades necesarias para cumplir a cabalidad con las exigencias planteadas en la ley 1523 de 2012.

**FORMULACIÓN DEL PROBLEMA:** ¿Están los Bomberos de Colombia preparados para dar cumplimiento a la Política Nacional Para la Gestión del Riesgo de Desastres desde sus facultades, obligaciones, Objetivos y Capacidades planteadas por la ley 1575 de 2012?

#### 4. JUSTIFICACIÓN

En Colombia a finales de los años 80, con ocasión de diferentes emergencias que se presentaron en el país, como el terremoto y tsunami de Tumaco – Nariño (1979), el terremoto de Popayán (1983), la erupción del Volcán Nevado del Ruiz y avalancha de Armero – Tolima (1985) entre otras, se incluyó en la agenda del Gobierno nacional lo relacionado con la atención de emergencias. Como resultado de este proceso se adoptaron una serie de normas que crearon y pusieron en funcionamiento el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – SNPAD y sus homólogos a nivel Departamental (CREPAD) y Municipal (CLOPAD). Igualmente, en materia bomberil solo hasta mediados de los años 90, se adoptó la primera normatividad bomberil, la cual fue la ley 322 de 1996 por medio de la cual se creó el Sistema Nacional de Bomberos y su reglamentación mediante la resolución 3580 de 2007.

Estas normas estuvieron vigentes hasta el año 2012, luego que ocurrieran emergencias como la ola invernal del año 2010 y el gobierno tomara la determinación de actualizar el Sistema nacional de emergencias y fuera expedida la ley 1523 de 2012, la cual modificó el SNPAD por el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD. Igualmente, en materia bomberil se expediría la ley 1575 de 2012 por medio de la cual se creó la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia, como ente rector de la Actividad Bomberil en el país.

Sin embargo, bajo los parámetros de la ley 1523 de 2012, los Bomberos de Colombia hacen parte del SNGRD y sus acciones y capacidades deben estar articuladas conforme los lineamientos planteados por la 1523 de 2012, los cuales son el Conocimiento, la Reducción y el Manejo de Desastres, y no solo la prevención y atención de desastres como era contemplado bajo el Sistema anterior al 2012.

Así pues, a raíz de la expedición de estas normas, especialmente la ley General de Bombero de Colombia, han surgido una serie de discusiones frente a las capacidades, responsabilidad y obligaciones de los Bomberos de Colombia, las cuales en reiteradas ocasiones han generado extralimitaciones por parte de este organismo y especialmente diferencias con otros organismos de socorro, ya que la norma no es interpretada de manera articulada con la ley 1523 de 2012. Por tal motivo, analizaremos desde las capacidades y obligaciones de los Cuerpos de Bomberos de Colombia, su participación en el SNGRD a nivel nacional, departamental y municipal.

## **5. OBJETIVOS**

### **5.1 OBJETIVO GENERAL**

Identificar las capacidades de los Bomberos de Colombia para el cumplimiento de la ley 1523 de 2012 y otras normas del Ordenamiento Jurídico Colombiano, desde el punto de vista de la Gestión del Riesgo de Desastres.

### **5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- ✓ Determinar las capacidades de los Bomberos de Colombia frente a la Gestión del Riesgo de Desastres y su tres procesos: Conocimiento, Reducción y Manejo.
- ✓ Establecer que otras capacidades deben tener los Bomberos de Colombia frente al ordenamiento jurídico colombiano.

## 6. CONTEXTO GEOGRÁFICO

Teniendo en cuenta que el análisis que se realizará versa sobre normas del orden nacional, por ser expedidas por el Congreso de la República de Colombia, el área geográfica de cobertura será todo el territorio nacional. Por lo anterior, acudiremos a los puntos geográficos establecidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC para delimitar el territorio colombiano.

Según el IGAC, Colombia es un Estado ubicado al norte de América del Sur, sus puntos continentales extremos son: Por el norte colindando con el Mar Caribe hasta “Punta Gallinas” en el Cabo de la Vela en la Guajira a los 12° 26’ 46” latitud Norte; Por el oriente en límites con la República Bolivariana de Venezuela y la República Federativa del Brasil, la isla de San José sobre el río Negro a los 60° 50’ 54” longitud occidental; Por el sur en límites con la República Federativa del Brasil y La República del Perú donde desemboca la quebrada San Antonio al río Amazonas a los 4° 12’ 30” latitud sur, por debajo de la línea del Ecuador; Por el Occidente con el Océano Pacífico hasta el cabo manglares donde desemboca a este Océano el Río Mira a los 79° 02’ 33”. (Instituto Geográfico Agustín Codazzi <http://www2.igac.gov.co/ninos/contenidos/glosario.jsp?idMenu=7&letra=P>)

Los países fronterizos continentales con Colombia son la República Bolivariana de Venezuela, la República Federativa del Brasil, la República del Perú, la República del Ecuador y la República de Panamá. Además de los anteriores, vía marítima Colombia tiene como Estados fronterizos a la República de Nicaragua, la República de Honduras y la República de Costa Rica.

Colombia está conformada por 2.070.408 Km<sup>2</sup>, de los cuales 1.141.748 Km<sup>2</sup> son extensión territorial y 928.660 Km<sup>2</sup> son extensión marítima (Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2015, <https://www.urosario.edu.co/CMUDE2015/Sedes/faqs/>).

De acuerdo con el censo realizado en el año 2018 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, Colombia tiene 48 Millones de habitantes, de los cuales el 51.4% son mujeres y el 48.6% son hombre. De esta población, Colombia cuenta con más de 14.000 unidades bomberiles (Dirección Nacional de Bomberos de Colombia, 2017).

*FIGURA 1: Ubicación de Colombia en el Continente Americano*



Fuente: Elaboración Propia (Herramienta Google Maps)

FIGURA 2: Fronteras de Colombia



Fuente: <http://www.cco.gov.co/docs/edu/mapa-limites-maritimos-colombia-hd-2018.jpg>

## **7. TÓPICOS DE LOS MARCOS CONCEPTUALES**

### **7.1. Marco Referencial**

#### **7.1.1 Marco Referencial Bomberil**

La historia del surgimiento de la labor de extinción de incendios no tiene una fecha o época determinada, sin embargo, es conocido que a lo largo de la historia del ser humano y en especial con el control del fuego en la era prehistórica, fue necesaria la actividad de extinguir incendios para evitar o reducir la pérdida de vidas y bienes de la sociedad. Es así, como existen algunos registros que son anteriores a la época de Cristo, en los que se habían creado algunos equipos y herramientas para la extinción de incendios en las sociedades de entonces.

Pese a lo anterior, los primeros registros de la conformación de Cuerpos de Bomberos organizados datan de la época del Imperio Romano entre el siglo I a.C. y el siglo V después de Cristo, en la que dicha sociedad en su organización política determinó la necesidad de la existencia de personal destinado para el combate de los incendios. Este personal pertenecía al ejército romano y aunque cumplían una función de seguridad armada en la sociedad, tenían una segunda función en la protección de las ciudades romanas y sus habitantes de las inclementes llamas que consumían las edificaciones y terminaban con la vida de los ciudadanos Romanos.

Sin embargo, con el decaimiento del Imperio Romano, no existen registros posteriores sobre la existencia de comunidades organizadas para la extinción de incendios hasta después del siglo XV, cuando reaparecen los registros en la actual Alemania.

Durante los siglos XV al XIX la ciencia bomberil se desarrolla y avanza principalmente en Europa, en países como Holanda, Alemania, Francia e Inglaterra, quienes realizaron los mayores aportes tecnológicos y organizacionales a la historia de los Cuerpos de Bomberos en el Mundo, alineados principalmente bajo una organización jerárquica similar a la militar o policial de las naciones, lo que había sido parte esencial desde la época Romana y se mantiene hasta la actualidad.

En la historia de los bomberos, los países que realizaron mayores aportes para esta organización fueron Alemania e Inglaterra. El primero por las invenciones y avances tecnológicos en las herramientas usadas para la actividad bomberil. Los segundos, por sus grandes aportes en la organización de los bomberos y las necesidades de las ciudades para la prestación de un servicio de bomberos eficiente y suficiente para las necesidades, pues a raíz del reconocido incendio de Londres ocurrido en 1666 donde prácticamente la totalidad de la ciudad se perdió, Inglaterra replanteó la necesidad de este servicio y extendió su cobertura y amplió el personal dispuesto para dicha actividad. Aunado a lo anterior, la ocurrencia de un nuevo incendio en Londres en el año 1861 hizo que la ciudad de Londres tuviera una nueva ampliación en su Cuerpo de Bomberos y que este fuera asumido directamente como una entidad del Estado, pues con anterioridad tenía una gran intervención del sector privado, especialmente de las aseguradoras a quienes les interesaba minimizar las pérdidas que debían asumir con la ocurrencia de los incendios.

En América, Los Estados Unidos de América ha sido el país insignia en protección contra incendios, es así como es el primer país del “Nuevo Mundo” en tener un Cuerpo de Bomberos organizado, así como el principal generador de progresos tecnológicos en las herramientas usadas en esta materia. Dentro de los grandes aportes del Estado Unidos de América está la

creación de la máquina escalera, que permitió que los Cuerpos de Bomberos pudieran combatir los incendios a mayores alturas.

En Colombia, la historia de los Cuerpos de Bomberos es mucho más reciente. Sin embargo, se reconoce la actividad desde el año 1811, cuando durante la batalla de la independencia de Cartagena, varios de sus habitantes se organizaron para controlar las llamas que ardían en la ciudad amurallada como parte de la estrategia de los Soldado Españoles para recobrar el control de la ciudad, afortunadamente, esta organización ayudo a la victoria obtenida durante esta batalla y minimizó las pérdidas en la ciudad.

La primera organización de bomberos en Colombia fue creada en la ciudad de Santa Fe de Bogotá el 14 de Mayo de 1895, como una dependencia de la recién creada Policía Nacional, en la actualidad está organizada como la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá (UAECOBB) y cuenta con un personal de aproximadamente 700 bomberos oficiales, 17 estaciones y 1 sede administrativa.

Esta primera institución, a lo largo de su historia dependió de la Policía Nacional, su personal eran policías que por designación presidencial o ministerial, cumplían las funciones de control y extinción de incendios; al igual que sus antecesores en Europa y América del Norte, su organización era de tipo policial, con estructura jerárquica y no fue sino hasta el año de 1950 que el Municipio de Santa Fe de Bogotá tomó el control total y directo del servicio de extinción de incendios, mediante el Decreto 525 del 30 de Diciembre de 1949, como consecuencia de los hechos ocurridos el 9 de abril de 1948 cuando se dio el “Bogotazo”.

Desde 1895 hasta la actualidad en Colombia se han creado más de 750 Cuerpos de Bomberos, la gran mayoría impulsados en el año 1996 con la expedición de la ley 322 y posteriormente

por la ley 1575 de 2012. De acuerdo con esta última, los bomberos en Colombia se organizan en 3 clases: Bomberos Voluntarios, Bomberos Oficiales y Bomberos Aeronáuticos.

Los dos primeros (Voluntarios y Oficiales) son creados a nivel municipal, para la prestación del servicio público esencial de la Gestión integral del riesgo contra incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos. Los voluntarios como una organización de iniciativa privada, en forma de asociación sin ánimo de lucro, de utilidad común y cuyos miembros se organizan para prestar el servicio a la comunidad. La segunda como una entidad pública, creada mediante un Acuerdo del Concejo Municipal, dependiente de la Administración Municipal (Alcaldía), conformada por servidores públicos quienes tienen una relación legal y reglamentaria (trabajo) para prestar el servicio a la comunidad.

A diferencia de los anteriores, los Bomberos Aeronáuticos, son una dependencia de la Autoridad Aeronáutica de Colombia (Aeronáutica Civil) cuyo objeto principal es la prestación del servicio público esencial de la Gestión integral del riesgo contra incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos en los aeropuertos, por lo tanto la responsabilidad y el rango de acción de estos bomberos es más limitada pues en principio no cubren emergencias fuera de los Aeropuertos.

### **7.1.2 Marco Referencial de la Gestión del Riesgo de Desastres**

A lo largo de la historia, las sociedades han tenido que lidiar con diferentes eventos, unos de origen natural y otros de origen humano, que han afectado su desarrollo y hasta su existencia. Esto ha hecho que la sociedad, y en la actualidad el mundo, deban tomar una serie de medidas

a fin de prevenir, atender y conocer estos eventos y así garantizar la existencia y seguridad de los seres humanos y la naturaleza.

Para entender que es el riesgo debemos definirla, para ello Gustavo Wilches Chaux define el riesgo como <<la probabilidad más o menos concreta de que uno o varios fenómenos de origen natural o humano, se produzcan en un determinado tiempo y región que no esté preparada para afrontar sin traumatismos ese fenómeno>>.

De acuerdo con la definición dada por Wilches encontramos dos elementos relevantes para la definición de Riesgo, el primero es la Amenaza, medida en la probabilidad de ocurrencia de un evento, y el segundo es la Vulnerabilidad, medido en la preparación de la sociedad ante la ocurrencia de ese evento. Del análisis de estas dos variables, se puede extraer la exposición al riesgo en que se encuentra una sociedad o comunidad.

Ahora bien, el concepto de riesgo de desastres y aún más el de gestión integral del riesgo de desastres, el cual será objeto de análisis para la presente monografía en el ámbito bomberil, es relativamente reciente en el mundo, pues esta tiene su aparición a principios del siglo XXI, pues anteriormente se hablaba de la reducción, prevención y atención de emergencias o desastres. La Gestión del Riesgo de Desastres nace en el ámbito internacional, con ocasión de la Conferencia Mundial Sobre la Reducción de los Desastres, realizada en Kobe, Hyogo, Japón en enero de 2005, de la cual fue adoptado por los países participantes, el Marco de Acción de Hyogo. Este trazaba sus lineamientos para la siguiente década, entre el año 2005 y el 2015, en materia de Reducción de Desastres, sin embargo, en medio de los eventos de dicha conferencia, surgió el concepto de Gestión del Riesgo de Desastres, como un proceso sistemático que tiene la posibilidad de considerar múltiples amenazas y medir la

vulnerabilidad, a fin de generar sociedades mejor estructuradas frente a los efectos de los desastres.

Posteriormente, en el año 2015 es firmado el Marco de Sendai con ocasión del cumplimiento del plazo del Marco de Acción de Hyogo y una reflexión frente a la forma como se abordan los desastres por los países. En este instrumento internacional, es clara la necesidad de visualizar los desastres como una integralidad y no como una individualidad solo en la atención o en la reducción. Es de aquí que se desprende la Gestión del Riesgo de Desastres como un proceso que comprende la reducción, la prevención, la atención y la recuperación ante la ocurrencia de los desastres, sean estos de grandes o pequeñas proporciones, al igual que se debe observar como un proceso permanente al interior de los Estados, integral a todo nivel e inclusive de vinculación de lo público y lo privado.

Por último, es de advertir que el Marco de Sendai se encuentra vigente en la actualidad y sus resultados están siendo medidos de manera constante y sus resultados finales serán analizados en el año 2030, cuando se cumpla el plazo fijado en dicho marco para la adopción de las medidas allí estipuladas.

Finalmente, el objeto de estudio de esta monografía está directamente relacionado con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, planteados en el año 2015, los cuales remplazaron los objetivos del milenio. Para el caso de estudio, la prestación del servicio de bomberos está relacionado con el objetivo 11. “CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES”, el objetivo 13. “ACCIÓN POR EL CLIMA” y el objetivo 15. “VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES”.

En Colombia la Gestión del Riesgo de Desastres fue adoptada de manera relativamente tardía en el año 2012 con la expedición de la ley 1523 de 2012. Sin embargo, desde finales de los años 80 el país ya iniciaba sus procesos de Prevención y Atención de Desastres luego de la ocurrencia de emergencias como la erupción del Volcán Nevado del Ruiz, el cual dejó como resultado la pérdida de 25.000 vidas, 22.000 del municipio de Armero – Tolima y 3.000 en el municipio de Chinchiná – Caldas.

Este primer paso del Estado colombiano dejó como resultado la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres – SNPAD, el cual se encargó de iniciar y liderar la organización de los procesos, especialmente enfocados en la atención de las emergencias, mediante el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones vinculadas al sistema, como la Cruz Roja Colombiana, La Defensa Civil Colombiana y el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia.

El punto de quiebre para la transición del SNPAD al actual Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD, fue la ola invernal del año 2010 causada por el fenómeno de “La Niña”, la cual dejó grandes pérdidas materiales en el país, así como más de 500.000 familias damnificadas y 1´500.000 hectáreas afectadas por este fenómeno natural, lo que hizo que Colombia debiera pensar en un cambio en su sistema, lo cual aunado a los procesos que se adelantaban ante los organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas – ONU, dio como resultado la expedición de la citada ley 1523 de 2012, por medio de la cual se adoptó el SNGRD.

## 7.2. Marco Legal

### 7.2.1 Gestión del Riesgo de Desastres

**Decreto 4147 de 2011:** “Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura”

(...) Artículo 3°.- Objetivo. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres tiene como objetivo dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD

Artículo 4°.\_ Funciones. Son funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres las siguientes:

1. Dirigir y coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, hacer seguimiento a su funcionamiento y efectuar propuestas para su mejora en los niveles nacional y territorial.
2. Coordinar, impulsar y fortalecer capacidades para el conocimiento del riesgo, reducción del mismo y manejo de desastres, y su articulación con los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional y territorial del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD.

(...) 4. Promover la articulación con otros sistemas administrativos, tales como el Sistema Nacional de Planeación, el Sistema Nacional Ambiental, el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Sistema Nacional de Bomberos, entre otros, en los temas de su competencia.

(...) 6. Orientar y apoyar a las entidades nacionales y territoriales en su fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo de desastres y asesorarlos para la inclusión de la política de gestión del riesgo de desastres en los Planes Territoriales.

(...) 8. Prestar el apoyo técnico, informativo y educativo que requieran los miembros del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – SNPAD. (Hoja 2 y 3)

**Ley 1523 de 2012:** “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”

**Artículo 16.** *Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo.* Créase el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, en adelante el CONSEJO Nacional, el cual será la instancia superior encargada de orientar el sistema nacional. Este consejo se reunirá por lo menos dos veces al año en condiciones de normalidad y, tantas veces como sea necesario, durante las situaciones de desastre. El Consejo Nacional estará integrado por:

(...) **Parágrafo 2°.** Cuando el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo sea convocado para tratar temas relacionados con la preparación, respuesta y rehabilitación frente a situaciones de desastre, harán parte del Consejo el Director de la Defensa Civil colombiana, el Director Ejecutivo de la Cruz Roja colombiana y un representante de la junta nacional de bomberos.

**Artículo 28.** *Dirección y Composición.* Los consejos territoriales están dirigidos por el gobernador o alcalde de la respectiva jurisdicción e incorporarán a los funcionarios de la gobernación o alcaldía y de las entidades descentralizadas del orden departamental, distrital

o municipal y representantes del sector privado y comunitario. Los consejos territoriales están conformados por:

1. El Gobernador o Alcalde o su delegado, quien lo preside.
2. El Director de la dependencia o entidad de gestión del riesgo.
3. Los directores de las entidades de servicios públicos o sus delegados.
4. Un representante de cada una de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible dentro de la respectiva jurisdicción territorial.
5. El director o quien haga sus veces de la defensa civil colombiana dentro de la respectiva jurisdicción.
6. El director o quien haga sus veces de la Cruz Roja Colombiana dentro de la respectiva jurisdicción.
7. El delegado departamental de bomberos o el comandante del respectivo cuerpo de bomberos del municipio.
8. Un secretario de despacho departamental o municipal, designado para ello por el Gobernador del Departamento o el Alcalde.
9. El Comandante de Policía o su delegado de la respectiva jurisdicción.”

**Decreto 2157 de 2017:** “Por medio del cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo [42](#) de la ley 1523 de 2012”

### 7.2.2. Actividad Bomberil

**Ley 1575 de 2012** “Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia.”

(...)Artículo 2o. Gestión integral del riesgo contra incendio. La gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, estarán a cargo de las instituciones Bomberiles y para todos sus efectos, constituyen un servicio público esencial a cargo del Estado.

Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en forma directa a través de Cuerpos de Bomberos Oficiales, Voluntarios y aeronáuticos.

(...) **ARTÍCULO 18. CLASES.** Los Cuerpos de Bomberos son Oficiales, Voluntarios y Aeronáuticos, así:

a) Cuerpos de Bomberos Oficiales: Son aquellos que crean los concejos distritales o municipales, para el cumplimiento del servicio público para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos a su cargo en su respectiva jurisdicción.

b) Los Cuerpos de Bomberos Voluntarios: Son aquellos organizados como asociaciones sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica expedida por las secretarías de gobierno departamentales, organizadas para la prestación del servicio público para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus

modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, en los términos del artículo segundo de la presente ley y con certificado de cumplimiento expedido por la dirección Nacional de Bomberos.

c) Los Bomberos Aeronáuticos: son aquellos cuerpos de bomberos especializados y a cargo de los explotadores públicos y privados de aeropuertos, vigilados por la Autoridad Aeronáutica Colombiana y organizados para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos y demás calamidades conexas propias del sector aeronáutico

(...)Artículo 22. Funciones. Los cuerpos de bomberos tendrán las siguientes funciones:

1. llevar a cabo la gestión integral del riesgo en incendios que comprende:

a) Análisis de la amenaza de incendios;

b) Desarrollar todos los programas de prevención;

c) Atención de incidentes relacionados con incendios;

d) Definir, desarrollar e implementar programas de mitigación;

e) Llevar a cabo los preparativos tanto en los cuerpos de bomberos, como en la comunidad y todas las instalaciones de personas de derecho público y privado para garantizar la respuesta oportuna, eficiente y eficaz.

2. Adelantar los preparativos, coordinación y la atención en casos de rescates, tanto en los cuerpos de bomberos, como en la comunidad y en todas las instalaciones de las personas de derecho público y privado, de acuerdo con sus escenarios de riesgo.
3. Adelantar los preparativos, coordinación y la atención de casos de incidentes con materiales peligrosos, tanto en los cuerpos de bomberos, como en la comunidad y en todas las instalaciones de las personas de derecho público y privado, de acuerdo con sus escenarios de riesgo.
4. Investigar las causas de las emergencias que atienden y presentar su informe oficial a las autoridades correspondientes.
5. Servir de organismo asesor de las entidades territoriales en temas relacionados con incendios, rescates e incidentes con materiales peligrosos y seguridad humana.
6. Apoyar a los comités locales de gestión del riesgo en asuntos bomberiles.
7. Ejecutar los planes y programas que sean adoptados por las instituciones de los bomberos de Colombia.

**PARÁGRAFO.** Las anteriores funciones serán cumplidas en atención a los estándares y parámetros aprobados por la junta nacional de bomberos.

(...) Artículo 37. Recursos por iniciativa de los entes territoriales. Los distritos, municipios y departamentos podrán aportar recursos para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, en los siguientes términos.

a) De los Municipios

Los concejos municipales y distritales, a iniciativa del alcalde podrán establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, impuesto sobre vehículo automotor, demarcación urbana, predial, de acuerdo a la ley y para financiar la actividad bomberil.

b) De los Departamentos

Las asambleas, a iniciativa de los gobernadores, podrán establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos, obras públicas, interventorías, concesiones o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones.

(...) Artículo 40. Comités regionales y locales para la atención y prevención de desastres. De los Comités Regionales y Locales para la Atención y Prevención de Desastres formarán parte, respectivamente, un representante designado por la Junta Departamental de Bomberos y los Comandantes o sus Delegados, de los Cuerpos de Bomberos de los Distritos, Municipios y Territorios Indígenas.

Artículo 41. Comités de incendios forestales. Los alcaldes no podrán delegar en persona distinta a los Secretarios de Gobierno respectivos, su asiento en los Comités de Incendios y/o Comisiones Forestales. La Secretaría Técnica estará a cargo de los cuerpos de bomberos oficiales o en su defecto de los bomberos voluntarios.

Estos Comités deberán recepcionar y estudiar las recomendaciones que hagan los Cuerpos de Bomberos respecto a los eventos para los cuales están convocados.

Artículo 42. Inspecciones y certificados de seguridad. Los cuerpos de bomberos son los órganos competentes para la realización de las labores de inspecciones en prevención de incendios y seguridad humana en edificaciones públicas, privadas y particularmente en los establecimientos públicos de comercio e industriales, e informarán a la entidad competente el cumplimiento de las normas de seguridad en general. De igual manera, para la realización de eventos masivos y/o pirotécnicos, harán cumplir toda la normativa vigente en cuanto a la gestión integral del riesgo contra incendio y calamidades conexas. Estas inspecciones, contemplarán los siguientes aspectos:

1. Realización de inspección y prueba anual de los sistemas de protección contra incendio de acuerdo a la normativa vigente.

2. Realización de inspecciones técnicas planeadas referentes a incendio y seguridad humana.

Todos los ciudadanos deberán facilitar en sus instalaciones las inspecciones de seguridad humana y técnicas que el cuerpo de bomberos realice como medida de prevención y durante las acciones de control.

Artículo 43. Aglomeraciones de público. El concepto integral de seguridad humana y contra incendios en los eventos masivos o aglomeraciones de público, se clasificará y reglamentará por la Dirección Nacional de Bomberos atendiendo las recomendaciones de la Junta Nacional de Bomberos. En aquellos eventos masivos o aglomeraciones de público que la citada reglamentación lo estipule, será obligatorio el concepto positivo del Cuerpo de Bomberos Oficial, o en su defecto el Voluntario de la respectiva jurisdicción, para la realización del mismo.

**Ley 1801 de 2016:** “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.”

Artículo 30. Comportamientos que afectan la seguridad e integridad de las personas en materia de artículos pirotécnicos y sustancias peligrosas. Los siguientes comportamientos o actividades afectan la seguridad de las personas y la de sus bienes y por lo tanto no deben realizarse:

1. Fabricar, tener, portar, almacenar, distribuir, transportar, comercializar, manipular o usar artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente.
2. Salvo actos circenses, prender o manipular fuego en el espacio público, lugar abierto al público, sin contar con la autorización del alcalde o su delegado o del responsable del sitio, sin cumplir las medidas de seguridad.
3. Prender o manipular fuego, sustancias combustibles o mercancías peligrosas en medio de transporte público.
4. Fabricar, tener, portar, distribuir, transportar, comercializar, manipular o usar sustancias prohibidas, elementos o residuos químicos o inflamables sin el cumplimiento de los requisitos establecidos.
5. Realizar quemas o incendios que afecten la convivencia en cualquier lugar público o privado o en sitios prohibidos.
6. Utilizar calderas, motores, máquinas o aparatos similares que no se encuentren en condiciones aptas de funcionamiento.

**Parágrafo 1°.** En los comportamientos señalados en el numeral 1, en el caso en que los productos contengan fósforo blanco se pondrá en conocimiento de manera inmediata a la autoridad competente para aplicar lo establecido en el artículo 9° de la Ley 670 de 2001 y las normas que la adicionen o modifiquen.

**Parágrafo 2°.** El alcalde distrital o municipal reglamentará en su jurisdicción las condiciones para la realización de actividades peligrosas y los requisitos para la prevención y atención de incendios, referidos a los comportamientos señalados en el presente artículo, de conformidad con las normas, regulaciones, e instructivos nacionales.

(...) Artículo 63. Requisitos para la programación de actividades que involucran aglomeraciones de público complejas en escenarios habilitados y no habilitados. Para la realización de cualquier actividad que involucre aglomeraciones de público complejas, ya sea público o privado, se tendrán en cuenta las siguientes condiciones, que deberán cumplir los escenarios habilitados cada vez que renueven su permiso y los no habilitados para cada actividad con aglomeración de público compleja:

(...) 2. Presentar e implementar, el plan de emergencia y contingencia, de acuerdo con los reglamentos expedidos por las autoridades competentes, y que debe contener: descripción del evento; aforo; cronograma de actividades; análisis de riesgo; organización interna del evento; planes de acción: plan de seguridad, vigilancia y acomodación, plan de atención de primer auxilio APH y atención médica, plan de protección contra incendios, plan de evacuación, plan de información pública, plan de atención temporal a los afectados, plan del lugar; recursos necesarios para cada plan.

(...) 4. Disponer los medios necesarios para la conformación y el funcionamiento del puesto de mando unificado, de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad vigente. Para el inicio y desarrollo del evento, es obligatoria la presencia permanente de los organismos de prevención y atención de emergencias, desastres, o quienes hagan sus veces, y del puesto de mando unificado. Por motivos de fuerza mayor o caso fortuito, el espectáculo debe darse por terminado.

(...) 6. Presentar el Análisis de Riesgo de la Estructura, previa certificación de la capacidad estructural o física del lugar destinado al espectáculo, expedida por el alcalde o su delegado.

(...) Artículo 65. Registro de los planes de emergencia y contingencia. Los planes de emergencia y contingencia serán registrados y aprobados con anterioridad a la realización de la actividad que implique la reunión de personas, en los tiempos, términos y condiciones señalados en la presente norma y deberán considerar las siguientes variables:

1. El posible número de personas que se van a reunir.
2. El concepto técnico acerca de los comportamientos estructurales y funcionales de la edificación (con cargas fijas y móviles) y funcionales (entradas y salidas y dispositivos para controlar incendios) del escenario, de conformidad con lo establecido en la normatividad dispuesta para tal efecto.
3. La actividad que da origen a la reunión, en que se señala si se trata de una actividad económica, de prestación de servicios o institucional.
4. La naturaleza, contenido, finalidad, organización y programa de la reunión prevista.

5. La naturaleza de las edificaciones, instalaciones y espacios, a fin de diferenciar la calidad de los bienes privados, públicos o de uso público.

6. Señalar la diferencia de la reunión en el tiempo (permanente, periódica o temporal), las modalidades de frecuencia, o la naturaleza temporal de las actividades.

7. La indicación de los lugares y las condiciones para el ingreso y salida de niños, niñas o adolescentes y personas con discapacidad y/o con movilidad reducida.

(...) Artículo 67. Atención y control de incendios en actividades que involucran aglomeraciones de público complejas. Las instituciones de bomberos del país, definirán las condiciones de los planes contra incendios, con fundamento en los siguientes factores:

1. Mercancías peligrosas
2. Fuentes de explosiones.
3. Uso de elementos pirotécnicos.

PARÁGRAFO. En el evento en que estas instituciones no dispongan de los recursos humanos y logísticos para el cubrimiento del acto o evento, el servicio de operación de atención y control de incendios podrá ser prestado por una persona jurídica de derecho privado o público, previamente certificada ante dicha unidad.

Artículo 135. Comportamientos contrarios a la integridad urbanística. Los siguientes comportamientos, relacionados con bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público y el espacio público, son contrarios a la convivencia pues afectan la integridad urbanística y por lo tanto no deben realizarse, según la modalidad señalada:

(...)D) Incumplir cualquiera de las siguientes obligaciones:

(...) 19. Exigir a quienes trabajan y visitan la obra, el uso de cascos e implementos de seguridad industrial y contar con el equipo necesario para prevenir y controlar incendios o atender emergencias de acuerdo con esta ley.

**Ley 1505 de 2012:** “Por medio de la cual se crea el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil, de los Cuerpos de Bomberos de Colombia y de la Cruz Roja Colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado en primera respuesta.”

(...) Artículo 2o. Subsistema nacional de voluntarios en primera respuesta. Créese el Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta. Este Subsistema es el conjunto de entidades que realizan acciones voluntarias en primera respuesta a nivel nacional en atención y prevención de desastres, emergencias y eventos antrópicos. El Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta hace parte del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

(...) Artículo 3o. Integrantes. El Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta estará integrado por:

- a) Los voluntarios acreditados y activos de la Defensa Civil Colombiana.
- b) Los voluntarios acreditados y activos de la Cruz Roja Colombiana.
- c) Los voluntarios acreditados y activos de los Cuerpos de Bomberos.

d) Demás entidades autorizadas por el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de conformidad con el artículo 16 de la presente ley.

**Decreto 953 de 1997:** “Por el cual se dicta el Reglamento de Disciplina para el Personal de los Cuerpos de Bomberos”

**Resolución 0661 de 2014:** “Por la cual se adopta el Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia.”

**Resolución 1127 de 2018:** “Por medio de la cual se modifican algunos artículos del Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia, adoptado por la Resolución 661 de 2014”

### **7.3. Marco Teórico**

A lo largo de la historia de Colombia la actividad bomberil se ha desarrollado con algunos altibajos, sin embargo, de manera transversal la actividad ha existido en el país garantizando algunos mínimos para contribuir al desarrollo del país y la garantía de derechos a los ciudadanos y sus bienes.

Por el contrario, al igual que ha sucedido en el mundo, la Gestión del Riesgo de Desastres es una materia reciente, pues su configuración y estructuración se generó a partir del año 2005 y su evolución ha sido de forma acelerada teniendo en cuenta las necesidades de la sociedad actual, proceso del cual no ha sido ajeno el Estado Colombiano y que hoy es referente a nivel de Latinoamérica y del mundo, al punto que logró la organización de la VI Plataforma Regional para la Gestión del Riesgo de Desastres en las Américas.

Por todo lo anterior y teniendo en cuenta que la presente monografía busca analizar los puntos de contacto entre la actividad bomberil y la Gestión del Riesgo de Desastres, y el desarrollo de las capacidad de los Cuerpos de Bomberos, es necesario tener en cuenta las siguientes definiciones y conceptos enmarcados en las normas del país.

De la ley 1575 de 2012 o Ley General de Bomberos debemos rescatar las siguientes definiciones:

Gestión integral del riesgo contra incendio. La gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, estarán a cargo de las instituciones Bomberiles y para todos sus efectos, constituyen un servicio público esencial a cargo del Estado.

Cuerpos de Bomberos Oficiales: Son aquellos que crean los concejos distritales o municipales, para el cumplimiento del servicio público para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos a su cargo en su respectiva jurisdicción.

Los Cuerpos de Bomberos Voluntarios: Son aquellos organizados como asociaciones sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica expedida por las Secretarías de Gobierno Departamentales, organizadas para la prestación del servicio público para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, en los términos del artículo segundo de la presente ley y con certificado de cumplimiento expedido por la Dirección Nacional de Bomberos.

Los Bomberos Aeronáuticos: son aquellos cuerpos de bomberos especializados y a cargo de los explotadores públicos y privados de aeropuertos, vigilados por la Autoridad Aeronáutica Colombiana y organizados para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos y demás calamidades conexas propias del sector aeronáutico.

La ley 1523 de 2012, en su artículo 4 estableció unas definiciones para la gestión del riesgo de Desastres, de las cuales para el presente documento debemos resaltar las siguientes:

Conocimiento del riesgo: Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la identificación de escenarios de riesgo, el análisis y evaluación del riesgo, el monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes y la comunicación para promover una mayor conciencia del mismo que alimenta los procesos de reducción del riesgo y de manejo de desastre.

Reducción del riesgo: Es el proceso de la gestión del riesgo, está compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, entiéndase: mitigación del riesgo y a evitar nuevo riesgo en el territorio, entiéndase: prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera.

Manejo de desastres: Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación posdesastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entiéndase: rehabilitación y recuperación.

Mitigación del riesgo: Medidas de intervención prescriptiva o correctiva dirigidas a reducir o disminuir los daños y pérdidas que se puedan presentar a través de reglamentos de seguridad y proyectos de inversión pública o privada cuyo objetivo es reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad existente.

Preparación: Es el conjunto de acciones principalmente de coordinación, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento, centros de reserva y albergues y entrenamiento, con el propósito de optimizar la ejecución de los diferentes servicios básicos de respuesta, como accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros.

## **8. METODOLOGÍA**

### **8.1. Tipo**

Para el presente documento se realiza un análisis comparativo entre las normas del sistema jurídico colombiano, buscando establecer las capacidades y responsabilidades de los Bomberos de Colombia frente a las obligaciones establecidas frente a la ley 1523 de 2012.

### **8.2. Pasos o momentos**

El primer paso fue recopilar y establecer las normas (leyes, decretos y resoluciones) en materia bomberil relacionadas con el cumplimiento de la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, su evolución histórica y su transformación conforme a los movimientos de la sociedad.

El segundo paso consistió en la lectura cuidadosa de los planteamientos normativos de cada una de las leyes seleccionadas y el correspondiente proceso comparativo, que permitiera establecer los puntos de unión entre el SNGRD y la actividad bomberil en Colombia, encontrando las falencias, desde la práctica, frente a la articulación entre las dos.

Finalmente, el tercer paso fue proceder a la redacción del presente documento donde se expresan las necesidades frente a las capacidades de los Bomberos de Colombia frente a la Gestión del Riesgo de Desastres y se plantean algunas propuestas.

## 9. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### 9.1 ¿Qué Significa Gestión integral del Riesgo de Desastres?

Para poder entender este concepto debemos referirnos al artículo primero de la ley 1523 de 2012 el cual establece la definición de gestión del riesgo de desastres como *“un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.”* De esta definición observamos que la gestión del riesgo de desastres es un proceso compuesto por varios factores, pero de ellos se debe destacar tres procesos principales que son el conocimiento, la reducción y manejo de los desastres.

Así pues, trayéndolo a las obligaciones de la ley 1575 de 2012, los Bomberos de Colombia deberán adelantar los 3 procesos (conocimiento, reducción y manejo) en todo aquello que esté relacionado con incendios, rescates en todas sus modalidades y los incidentes con materiales peligrosos, articulado con quienes integren el SNGRD a nivel municipal, departamental y Nacional, encabezado por la UNGRD a nivel nacional y sus pares a nivel territorial.

De estos tres procesos resaltaré la gran labor que se ha adelantado por parte de la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia y de los diferentes líderes bomberiles a fin de fortalecer las capacidades de las instituciones bomberiles para el manejo de desastres, en lo que respecta a los Bomberos de Colombia, por lo cual esta faceta no será abordada de forma profunda

pues de este proceso de la Gestión del Riesgo de Desastres se ha adelantado lo suficiente y ha sido uno de los grandes objetivos cumplidos por la ley.

Sin embargo, abordaremos algunas de las problemáticas que se presentan en el proceso de atención en cabeza de los Bomberos de Colombia, como es la falta de recursos a nivel municipal, la ausencia de estos organismos en el treinta por ciento (30%) del país y la falta de progreso de algunas de estas instituciones por no tener una renovación generacional.

## **9.2 ¿Qué contempla la Gestión Integral del Riesgo Contra Incendios?**

De acuerdo con la definición establecida en el artículo 1 de la ley 1523, la Gestión Integral del Riesgo contra Incendios deberá contemplar los tres (3) procesos contemplados en dicha normatividad. Así pues, los Bomberos de Colombia deberán liderar los procesos de Conocimiento, Reducción y Manejo del riesgo contra incendios. Recordemos que un incendio es la presencia de un procesos de combustión (fuego) de forma descontrolada, que requiere la intervención de personal y equipo especializado para su control, este proceso especializado es el que la ley General de Bomberos pone en cabeza de los Bomberos de Colombia, sin que ello excluya a los demás integrantes del Sistema Nacional Para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y a la comunidad de brindar su apoyo en los procesos encabezados por los bomberos.

Los incendios, de forma ordinaria, podemos clasificarlos en cuatro (4) tipos: Forestales, Estructurales, Industriales y Vehiculares, los cuales son los que se presentan de manera más común o regular, lo que no excluye la existencia de otro tipo de incendios especializados como los aeronáuticos, marítimos o de cualquier otro tipo y de los cuales por su especialidad los excluirémos.

Regresando a la gestión integral del riesgo contra incendios y luego de conocer los tipos de incendios más comunes en su ocurrencia, la ley 1575 de 2012 para el cumplimiento de los procesos trae una herramienta muy importante frente a uno de los tipos de incendio mencionados, este es el de los incendios forestales. Esta Herramienta se trata de los “*Comités o Comisiones de Incendios Forestales*” que se encuentra estipulada en el artículo 41 de la citada ley, que permite que los municipios, de acuerdo con el análisis de sus riesgos realizado en los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres, identifique la amenaza por incendios forestales y esta sea incluida en los Planes Municipales de Gestión del Riesgo de Desastre (PMGRD) y así poder generar unos lineamientos y acciones para el conocimiento, reducción y manejo de los incendios forestales, como es el comité o comisión de incendios forestales. Sin embargo, analizaremos esta importante herramienta a fondo más adelante.

Desde este punto de vista, es lamentable que no se encuentren estipuladas más herramientas como esta para la atención de los demás puntos de la Gestión Integral del Riesgo Contra Incendios, pues son mecanismos que permiten mejorar los procesos de la gestión del riesgo de desastres, aplicada a las actividades y responsabilidades en cabeza de los Bomberos de Colombia.

### **9.3 ¿Cuáles son las competencias frente a la Gestión Integral de Rescates? Y ¿Cómo se articula con los demás organismos de socorro?**

Si bien en materia de incendios la competencia de los Bomberos de Colombia es clara; por la especialidad del tema, la preparación y la responsabilidad, en materia de rescates no es totalmente clara que se encuentre en cabeza de este organismo de socorro de manera exclusiva, esto debido a que existen diferentes factores. Adicionalmente, se debe entender

que este es un punto clave del subproceso de manejo de desastres, conforme lo ha establecido la ley 1523 de 2012, por lo que los rescates (búsqueda y rescate) no podrá tener un único actor encargado, pero si un líder dentro del comando de incidentes que se instale en cada uno de los eventos ocurridos.

Como se dijo anteriormente, el primero de los factores es que dicha actividad históricamente ha sido asumida por todos los organismos de socorro del país y recientemente se ha vinculado la fuerza pública por medio de la Policía y el Ejército Nacional que han creado sus equipos especializados para la atención de rescates y de la Gestión del Riesgo de Desastres por medio de PONALSAR y el Batallón de Ingenieros Militares en sus especialidades de Gestión del Riesgo (DIGER) y Prevención y Atención de Desastres (BIADE) respectivamente. Por lo tanto, la existencia de los múltiples organismos y entidades que participan en los procesos de atención de rescates en el país no permitirán que se defina en su totalidad el liderazgo que deben asumir los Bomberos de Colombia frente a esta responsabilidad.

Igualmente, se debe reconocer que el cumplimiento de la política de gestión del riesgo de desastres siempre estará en cabeza de la UNGRD o de sus similares a nivel territorial (oficinas, direcciones, secretarías y coordinaciones de gestión del riesgo), por lo que los Bomberos de Colombia no podrán liderar de manera aislada el subproceso de búsqueda y rescate, pues siempre será una competencia del SNGRD.

Para dar solución a ello, se debe entender que podrán ser los Cuerpos de Bomberos quienes lideren las operaciones desde el punto de vista del sistema comando de incidentes – SCI, más no como único responsable, pues ni sus capacidades son suficientes, ni puede desconocerse la existencia de otros actores en esta materia

El segundo factor es la falta de cobertura por parte de los Bomberos de Colombia a nivel territorial, toda vez que de manera transversal un aproximado del 30% del país aún no cuentan con un cuerpo de bomberos conformado en su territorio, lo que hace imposible el cumplimiento de la normatividad de bomberos. La ausencia de este organismo de socorro en el 30% del territorio colombiano no permite la adecuada gestión del riesgo en los municipios y en especial en materia de rescates por no contar con esta entidad que pueda atender los eventos que se puedan presentar en dichos municipios, por lo cual, el municipio debe establecer por medio de su Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias – EMRE, la forma en que será prestado este servicios; puede ser por medio de otros organismos de socorro (cruz roja y defensa civil) o mediante la contratación con un Cuerpo de Bomberos Voluntarios cercano al municipio.

Por último, se encuentra el factor de la voluntad política, toda vez que pese a la cobertura que existe de casi el 70% del territorio nacional, muchos de esos cuerpos de bomberos legalmente constituidos no cuentan con el apoyo por parte de las entidades territoriales (Alcaldías y Gobernaciones) para su fortalecimiento y adecuado cumplimiento de la función establecida en cabeza de ellos. La falta de voluntad política se transforma en realidades como la falta de equipos, falta de capacitación y en el peor de los casos convierte a estas instituciones en “bomberos de papel”, pues jurídicamente existen, pero no cuentan con una capacidad operativa.

Pese a lo anterior, en la teoría se puede decir que la Gestión Integral del Riesgo en su proceso de manejo y en su subproceso de Búsqueda y Rescate, comprendería la atención de cualquier incidente que se presente en un territorio, pues desde el rescate de personas por el desplome de una estructura, hasta la recolección de un enjambre de abejas se trata de una actividad de

rescate en la cual se busca el salvamento y la protección de la vida de todos los seres vivos, por lo que conforme a la ley 1575 de 2012 los Bomberos de Colombia tendrían la responsabilidad de atender todas las situaciones de emergencia que se presenten en el territorio buscando la protección de la vida, pero para ello se requiere del mejoramiento de los factores ya enunciados.

Ahora bien, frente a los demás organismos de socorro y entidades que conforman el SNGRD no se les puede, ni se les debe excluir del cumplimiento de esta responsabilidad, ya que si bien la ley General de Bomberos de Colombia estableció que los rescates están en cabeza de los Bomberos de Colombia, este tipo de actividades siempre requieren de una gran logística y ayuda para cumplir con el objetivo; por lo cual, las entidades del SNGRD tendrán una función de apoyo, que hablado en términos de Sistema Comando de Incidentes – SCI los Bomberos de Colombia serían los comandantes de incidente y los demás cargos del sistema pueden ser encargados a los demás organismos de socorro, por lo cual el apoyo de los demás organismos de socorro es primordial, tanto operativa como administrativamente. Lo anterior, sin desconocer que en cabeza de la UNGRD y sus similares a nivel territorial, estará la responsabilidad de coordinar todo lo relacionado con este subproceso.

Por último, los rescates también deben tener una Gestión Integral, con su proceso de conocimiento, reducción y manejo, lo cual es un tema que no se ha adelantado en lo más mínimo, pues si bien el proceso de manejo se viene fortaleciendo, en temas de prevención y conocimiento no se ha adelantado mayor evolución que permita generar a futuro mejores capacidades y preparación para la respuesta e inclusive realizar acciones a fin de reducir la probabilidad de ocurrencia de los eventos que generan accidentes que terminan en un rescate.

#### **9.4 ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos de Colombia en el Conocimiento del Riesgo de Desastres?**

Si bien la ley 1575 de 2012 no establece alguna responsabilidad directa para los Bomberos de Colombia en materia de conocimiento, de forma explícita, teniendo en cuenta que los parámetros establecidos por la ley General de Bomberos está en cabeza como “Gestión Integral del Riesgo”, deberemos remitirnos por analogía a la ley 1523 de 2012 para entender las obligaciones frente al conocimiento que se encuentran en cabeza de los Bomberos de Colombia.

Para esto debemos referirnos al numeral 7 del artículo 4 de la ley 1523 de 2012 el cual establece las definiciones y versa:

*“Artículo 4°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por:*

*(...)7. Conocimiento del riesgo: Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la identificación de escenarios de riesgo, el análisis y evaluación del riesgo, el monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes y la comunicación para promover una mayor conciencia del mismo que alimenta los procesos de reducción del riesgo y de manejo de desastre.”*

Como se puede analizar, este proceso es la base de la gestión del riesgo, pues este permite la identificación, la evaluación y el monitoreo del riesgo, esto con el fin de permitir una mejor preparación y un mejor manejo de las emergencias y desastres que se puedan presentar. Por lo tanto, esto se debe trasladar a la Gestión frente a incendios, rescates e incidentes con materiales peligrosos los cuales son las responsabilidades de los Bomberos de Colombia.

Para el desarrollo de este componente entonces deberemos remitirnos al artículo 6 numeral 2.1 de la ley 1523 de 2012 la cual describe los componentes del conocimiento y de los cuales deben tomar partido los Cuerpos de Bomberos de los municipios, las Delegaciones Departamentales y obviamente la Dirección Nacional de Bomberos al nivel nacional.

El producto final del proceso de conocimiento son documentos científicos y técnicos que permitan no solamente conocer el riesgo, sino que permitan el fortalecimiento de la profesión bomberil al generarse documentos académicos que permitan la instrucción del personal activo y lo cual saldrá de la práctica y de la experiencia adquirida en la atención de los incendios, los rescates y los incidentes con materiales peligrosos. Esto termina convertido en una actividad seria como la realizada por la NFPA (National Fire Protection Association) la cual expide documentos para la atención, para la reducción y para la educación en gestión del riesgo.

Igualmente, los documentos en conocimiento en Colombia son los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes Municipales, Departamentales y Nacional de Gestión del Riesgo, como algunos de los ejemplos, los cuales buscan que el desarrollo de la sociedad y del país se realicen de forma tal que el riesgo esté lo más alejado posible o se puedan tomar las medidas necesarias, basados en esos documentos.

Infortunadamente de todo lo que aquí se expone la gran mayoría sigue quedando en medio de estas páginas, pues los documentos académicos no son expedidos, porque quien debería liderar este proceso, la Escuela Nacional de Bomberos y las Escuelas Regionales, no se encargan de ello pues su objetivo es únicamente la capacitación y no la investigación o el estudio de la actividad que realizan, y ni hablar de buscar apoyo en universidades pues no hay quien se empodere del proceso y sea permitido el logro del objetivo.

Frente a los Planes de Gestión del Riesgo y los Planes de Ordenamiento Territorial, los primeros no existen en la mayoría de municipios o son deficientes, y los segundos en la actualidad se deberían estar actualizando pero los procesos no se han iniciado o los que se han iniciado al momento de llegar a la concertación ante las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR no son avalados por no tener una adecuada incorporación de la gestión del riesgo de acuerdo con los parámetros establecidos en el Decreto 1807 de 2014.

### **9.5 ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos en la Reducción del Riesgo?**

Para determinar esta responsabilidad, al igual que en el proceso de conocimiento, debemos remitirnos a la ley 1523 de 2012, ya que la ley General de Bomberos de Colombia no establece el alcance de la reducción del riesgo. La Política Nacional de Gestión del Riesgo en su artículo 4 numeral 21 define la reducción del riesgo como:

**“21. Reducción del riesgo:** Es el proceso de la gestión del riesgo, está compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, entiéndase: mitigación del riesgo y a evitar nuevo riesgo en el territorio, entiéndase: prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera.”

De la definición se extraen que la reducción del riesgo tiene tres componentes: la *reducción* prospectiva, la reducción correctiva y la protección financiera. La primera, es el subproceso por medio del cual se busca la toma de decisiones y medidas de carácter no estructural, previniendo que se genere un riesgo de los elementos de la sociedad o la reducción frente a aquellos que se encuentran expuestos. El segundo, es el subproceso por medio del cual se toman medidas de carácter estructural o físico, que permitan reducir el nivel de riesgo de los elementos expuestos. Por último, la protección financiera busca el traslado del riesgo económico de las entidades, mediante la adopción de estrategias financieras que garanticen la recuperación y la continuación ante la ocurrencia de una emergencia o desastre.

Conforme a lo anterior, los Bomberos de Colombia tendrían responsabilidad o participación frente a la reducción prospectiva y correctiva, pues frente a la protección financiera los Cuerpos de Bomberos solo podrían preocuparse por su propia subsistencia al garantizar las medidas económicas para su subsistencia y continuidad en la actividad, ya sea por medio de protección financiera por medio de la adquisición de seguros a fin de proteger sus bienes mediante la transferencia de la carga económica en caso de ser necesario volverlos a comprar por pérdida total del bien.

La participación de los bomberos en la reducción prospectiva se observa cuando estos participan de manera constante en la toma de decisiones por medio del CMGRD frente a la reducción de desastres. Por ejemplo, la integración de la Gestión del Riesgo de Desastres en los Planes de Ordenamiento Territorial – POT mediante la articulación con el PMGRD. Igualmente, el mencionado Comité Forestal, en el cual se pueden tomar decisiones de carácter no estructural para la reducción del riesgo de incendio forestal. Por último, es clave la participación de los Bomberos de Colombia en la gestión del riesgo comunitaria, por medio

de la preparación de la comunidad para prevenir la ocurrencia de incendios, rescates o incidentes con materiales peligrosos. El mejor ejemplo de esta intervención comunitaria son los cursos “Bomberitos”, por medio del cual los bomberos capacitan a los niños de las comunidades en conocimientos para reducir el riesgo por medio del juego.

Frente a la reducción del riesgo correctiva, los bomberos tienen una función primordial toda vez que este es el ente encargado de realizar la verificación de las condiciones de seguridad humana y contra incendios en todas las edificaciones. Así, en cumplimiento del artículo 42 de la ley 1575 de 2012, los bomberos deberán certificar que todas las edificaciones, públicas y privadas, cumplan con medidas de reducción del riesgo contra incendios y de seguridad humana. Estas medidas incluyen la instalación de sistemas contra incendios, la planeación y materialización de rutas de evacuación eficientes, entre otras medidas estructurales para el cumplimiento de este parámetro. Por lo tanto, la participación de los bomberos en la reducción correctiva es primordial desde el punto de vista de incendios y seguridad humana.

#### **9.6 ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos de Colombia en el Manejo de Desastres?**

Este es el proceso en que mayores avances tiene Colombia, toda vez que durante lo corrido de la segunda década del siglo XXI han sido innumerables los logros que se han alcanzado gracias a la ley 1575 de 2012 que permitió el fortalecimiento institucional, económico y administrativo de los Bomberos de Colombia. Sin embargo, es infortunado a la vez que el enfoque de dicho fortalecimiento se haya dado únicamente en materia de Manejo de Desastres, pues si bien es cierto que el 30% del país permanece sin la garantía del servicio público esencial en cabeza de los bomberos, de los que a la fecha se encuentran en funcionamiento son escasos (contados con los dedos de una mano) los que en la actualidad

ejecutan verdaderos procesos de manejo de desastres y aún menos los que profundizan en procesos distintos al manejo, toda vez que manejo no es solamente la fase de atención.

Pese a lo dicho anteriormente, el proceso de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres frente a manejo se encuentra definido por la ley 1523 de 2012 como: **“15. Manejo de desastres:** Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación posdesastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entendiéndose: rehabilitación y recuperación.” De su definición se puede destacar que este proceso comprende 4 fases: la *preparación para la respuesta*, la *preparación para la recuperación*, la *respuesta* y la *recuperación*.

La preparación para la respuesta se encuentra directamente relacionada con el proceso de reducción, ya que luego de la identificación del riesgo y sus características se procede a adoptar las medidas, planes y programas para prepararse para la eventual atención si el riesgo se materializa, buscando reducir los efectos de la ocurrencia de un desastre. Para el caso de los bomberos sería la preparación para la atención de Incendios, Rescates e Incidentes con Materiales peligrosos, lo cual ha sido fortalecido a través de la DNBC, principalmente frente a la atención de incendios, toda vez que el presupuesto no es suficiente y que igualmente el compromiso por parte de los dirigentes territoriales (departamentos y municipios) es escaso, lo que reduce esta primera fase a la preparación ante incendios que fue asumida en su mayoría por la Dirección.

### **9.7 ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos de Colombia en la Recuperación?**

Como lo observamos en el punto anterior, la recuperación se ocupa de dos de los 4 pilares que cimientan el subproceso de manejo de desastre. Lamentablemente, pese a que los

Bomberos de Colombia han tomado un papel principal en la fase de manejo, estos se han concentrado principalmente en los subprocesos de preparación para la respuesta a emergencias y la respuesta a las emergencias.

Sin embargo, deberá existir un proceso de modificación o de orientación hacia los procesos de recuperación en los que deben participar los bomberos, ya que como son estos quienes se encargan de la atención, por ende tienen el conocimiento y durante el proceso de recuperación podrán aplicar ese conocimiento a fin de orientar la toma de las medidas durante la recuperación que eviten la materialización de la amenaza nuevamente.

### **9.8 ¿Participación de los Bomberos de Colombia en los CMGRD y CDGRD?**

De acuerdo con la ley 1523 de 2012, su artículo 28 establece que Los Bomberos de Colombia serán parte de los Consejos Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo. Para el caso de los Consejos Departamentales quien participará en representación de los bomberos será el o la Delegada Departamental de Bomberos, quien es elegido por el conjunto de comandantes de Cuerpos de Bomberos existentes en el Departamento.

En el mismo sentido, en el caso de los Consejos Municipales quien representará a los bomberos será el Comandante o los Comandantes de los Cuerpos de Bomberos existentes en dicho territorio. Este pluralismo se debe entender en el sentido en que si existen varios Cuerpos de Bomberos Voluntarios o un Cuerpo de Bomberos Voluntarios y un Cuerpo de Bomberos Oficiales, cada uno deberá tener asiento en dicho órgano colegiado.

Frente a esta confusión que aún se presenta en algunas entidades territoriales, explicaremos dos casos. El primero es el municipio de Dagua en el Valle del Cauca, en el cual coexisten tres (3) Cuerpos de Bomberos Voluntarios: BCBV Dagua, BCBV Borrero Ayerbe y CBV

del Queremal. Para este caso, el Consejo Municipal tendrá la presencia de las tres instituciones y en la cual cada uno de los representantes velará por los intereses de sus instituciones y comunidades conforme a la división territorial, pero tendrán el mismo derecho a voz y voto.

El segundo ejemplo son las ciudades de Neiva y Bogotá D.C. en los cuales coexisten un Cuerpo de Bomberos Voluntarios y un Cuerpo de Bomberos Oficiales. En estas ciudades, ambas instituciones deberán participar y tener asiento en el Consejo Territorial con los mismos derechos, sin embargo a diferencia del caso anterior, estos Cuerpos de Bomberos no buscarán sus propios intereses, sino que velarán por un mismo objetivo, pues la operatividad se encuentra en cabeza del Cuerpo Oficial y el Cuerpo de Bomberos Voluntarios prestará el apoyo.

### **9.9 ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos de Colombia en los Eventos de Aglomeración de Público o Afluencia Masiva de Público?**

Conforme al artículo 43 de la ley 1575 de 2012, la responsabilidad frente a la revisión de los eventos de aglomeración de público está en cabeza de los Cuerpos de Bomberos de Cada municipio. Sin embargo, en la actualidad se sigue a la espera de la reglamentación que corresponde para este tipo de actividades, frente a la responsabilidad de los bomberos. Esta reglamentación es muy importante pues estas actividades de aglomeración se han convertido en una actividad en la que sin el correspondiente pago no se realizan las verificaciones, ni los acompañamientos.

Toda vez que esa actividad está relacionada con un servicio público esencial, se debe garantizar, especialmente cuando las aglomeraciones tienen de por medio la responsabilidad

de las entidades municipales, pues no solamente hablamos de la vida de los asistentes, sino que hablamos de que se puede afectar la economía de los entes territoriales por una irresponsabilidad o un descuido.

Igualmente, frente a este tema se debe tener en cuenta que el Código Nacional de Policía y Convivencia establece la responsabilidad de los organizadores de los eventos frente a las garantías de Seguridad Humana y Contra Incendios durante la ejecución de los eventos de aglomeración de público compleja y no compleja, en habilitados o no habilitados. De esto, hasta el momento es clara la necesidad de garantizar la prestación del servicio de bomberos, para poder autorizar la ejecución de los eventos de afluencia masiva.

Pese a lo anterior, el Título VI de la citada ley 1801 de 2016, tiene el inconveniente de que fue declarado inexecutable por la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-223 de 2017, al considerar dicha corporación que el tipo de ley (ordinaria) por medio del cual se reglamentó el derecho de Reunión no era el correcto, pues este es un derecho fundamental y por lo tanto su aprobación se debió dar por medio de una ley Estatutaria, las cuales pueden reglamentar Derechos Fundamentales. Por lo tanto, el Gobierno y el Congreso tenían hasta el 20 de Junio de 2019 para expedir una nueva reglamentación con el procedimiento correcto (Ley Estatutaria) o el Título VI quedaría derogado como efectivamente sucedió.

#### **9.10 ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos de Colombia frente al Código Nacional de Policía y Convivencia (ley 1801 de 2016)?**

Frente al cumplimiento de esta norma, ley 1801 de 2016, los Bomberos de Colombia no tienen responsabilidad directa alguna, pues garantizar el cumplimiento del CNPC es responsabilidad de las Autoridades de Policía. Sin embargo, esta norma brinda una serie de

herramientas para desarrollar adecuadamente el cumplimiento del objetivo de la ley General de Bomberos, la cual es la salvaguarda de la vida y bienes de las personas.

El caso más relevante está enmarcado en el artículo 86 y siguientes de la citada ley, en el cual se establecen los requisitos para el funcionamiento de los establecimientos de comercio, en los cuales la norma expresa que deberán ser verificados por el personal uniformado de la Policía Nacional todos los demás requisitos que estén establecidas en otras normas. De esta manera se puede hacer exigible el cumplimiento del artículo 42 de la ley 1575 de 2012, frente a la certificación de seguridad humana y contra incendios que expiden los Cuerpos de Bomberos. Igualmente, el artículo 42 de la ley 1575 de 2012 está directa y estrechamente relacionado con el cumplimiento del numeral 3 de la parte segunda del artículo 87 del Código de Policía, pues dicho numeral establece el cumplimiento de las medidas de seguridad, las cuales no pueden ser entendidas únicamente como seguridad armada, sino también seguridad física (estructural) y seguridad humana, como las medidas de evacuación, prevención de incendio, atención de pacientes, entre otras.

Por lo tanto, la participación de los bomberos, en el adecuado funcionamiento de los establecimientos de comercio es primordial, pues da tranquilidad a los usuarios de los citados establecimientos de comercio e igualmente le permite a los bomberos de Colombia conocer los riesgos a los que se enfrentan en sus territorios, para así poder planear y ejecutar las estrategias adecuadas en la Gestión Integral del Riesgo que se encuentra en cabeza de estos.

Este ejemplo se repetiría de forma igual con el Título VI de la ley 1801 de 2016, sin embargo, ya se explicaron brevemente los efectos de la sentencia C-233 de 2017, por medio de la cual la Honorable Corte Constitucional declaró inexecutable dicho título, que incluía el tema de aglomeraciones complejas y no complejas, por lo que en este momento es un tema que quedó

inconcluso y a la espera de una nueva legislación por parte del Congreso de la República, que hasta el momento no ha sido proyectado ni presentado ante esta última corporación.

### **9.11 ¿Qué son los Comités o Comisiones de Incendios Forestales?**

Estos comités o comisiones son pieza fundamental para la estructuración y ejecución adecuada de políticas y planes de Gestión del Riesgo contra el Riesgo de Incendios forestales. La finalidad de esta figura es la de identificar los componentes del riesgo de incendio forestal, trazar líneas de fortalecimiento, prevención y capacitación para la prevención y atención de este tipo de riesgo.

Este Comité es presidido por el Alcalde Municipal o el Secretario de Gobierno por delegación y la secretaría es ejercida por parte del Cuerpo de Bomberos del municipio. Su constitución e integración no se encuentran definidas por la norma, lo cual permite que su forma de integración se pueda realizar por medio de decreto o por decisión del Consejo Municipal Para la Gestión del Riesgo, ya que la única característica que establece es su dependencia a este órgano colegiado.

Sin embargo, es una herramienta que en la actualidad es poco acogida por los municipios, por falta de interés y falta de conocimiento por parte de los Cuerpos de Bomberos, para promover estos espacios de fortalecimiento de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres

## 10. CONCLUSIONES

Luego de realizado el análisis anterior y el trabajo comparativo entre las normas de la Gestión del Riesgo de Desastres y las normas Bomberiles, hemos observado diversos inconvenientes frente al cumplimiento de las últimas en beneficio de las primeras. Sin embargo, frente al objetivo principal de este documento, el cual es analizar la participación de los Bomberos de Colombia en los Procesos de la gestión del riesgo de desastres y sus capacidades para cumplir con la ley 1523 de 2012, podemos concluir:

- ✓ Que al referirse la ley 1575 de 2012 a la Gestión Integral del Riesgo, pone como parte de la responsabilidad de todos los Cuerpos de Bomberos del país, el conocimiento, la reducción y el manejo de los desastres, no solo el componente de manejo como históricamente lo han hecho los Bomberos, sino que su participación debe ser activa en los demás procesos de conocimiento y reducción, y respectivamente de sus subprocesos en lo referente a incendios, rescates e incidentes con materiales peligrosos.
- ✓ Que pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional por un adecuado fortalecimiento de la actividad bomberil, dando mayores facultades, obligaciones y objetivos a los Bomberos de Colombia, aún el cumplimiento de la ley 1575 de 2012, desde las capacidades de los Cuerpos de Bomberos, presenta grandes dificultades que no han permitido una ampliación de la cobertura de este servicio público esencial, por falta de voluntad política de los entes territoriales, los cuales no se han preocupado por garantizar la prestación efectiva y eficiente del servicio bomberil a sus comunidades.

Igualmente, las instituciones bomberiles no cuentan con las capacidades suficientes para la prestación del servicio, por la falta de recursos económicos, equipos, herramientas y entrenamiento, que permitan cumplir a cabalidad y con suficiencia los objetivos, obligaciones y facultades que trae la ley general de bomberos, desde el punto de vista de la Gestión del Riesgo de Desastres (conocimiento, reducción y manejo).

- ✓ Del análisis anterior, se evidencia como las funciones de los Cuerpos de Bomberos no están determinadas únicamente en la Ley General de Bomberos, sino que en diferentes componentes del ordenamiento jurídico colombiano, se han establecido diversas responsabilidades para los Bomberos de Colombia. De esta manera, las instituciones bomberiles deben abrir su visión frente a las obligaciones que tienen de conformidad con el ordenamiento jurídico colombiano, para que de esta manera se busque el fortalecimiento de sus capacidades y así brindar un mejor servicio para la comunidad.
- ✓ Que de la lectura transversal del SNGRD frente a lo establecido por la ley General de Bomberos de Colombia, es claro que las funciones encomendadas a los Bomberos de Colombia no son exclusivas, pues se evidencia como los demás miembros del SNGRD y en especial los organismos de socorro, deben continuar con su participaciones en la gestión del riesgo contra incendios, rescates e incidentes con materiales peligrosos, eso sí, bajo la coordinación de los Cuerpos de Bomberos del país, como organismo delegado por el Gobierno Nacional para liderar los plurimencionados procesos de conocimiento, reducción y manejo de la Gestión del Riesgo de Desastres en incendios, rescates e incidentes con materiales peligrosos.

## 11. RECOMENDACIONES

- Crear al interior de los organismos de control (Procuraduría, Contraloría y Fiscalía), unidades investigativas dedicadas única y exclusivamente a los temas de Gestión del Riesgo de Desastres y que al interior de las mismas, se realicen las investigaciones correspondientes en lo relacionado con la Gestión Integral del Riesgo Contra Incendios, los Preparativos y la Atención de Rescates en todas sus modalidades y la Atención de Incidentes con Materiales Peligrosos, conforme lo establecido por la ley 1575 de 2012 y demás normas concordantes. Esto a fin de que se adelanten los procesos, tanto contra los servidores públicos, como contra las unidades bomberiles, que cometan algún tipo de falta o conducta que pueda ser objeto de sanción por parte de estos organismos.
- Reglamentar, por parte del Gobierno Nacional, el artículo 24 de la ley 1575 de 2012, a fin de determinar el alcance de la función de inspección, vigilancia y control en cabeza de la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia, para que de esta manera dicha entidad pueda complementar su objetivo de organizar y regular a los Cuerpos de Bomberos del país, pues parte de la falta de capacidades por parte de las instituciones bomberiles son los malos manejos y la falta de conocimiento del ordenamiento jurídico, lo que se traduce en que los Cuerpos de Bomberos se convierten repúblicas independientes y desarticuladas por la falta de un control efectivo que se encuentra en cabeza de la DNBC.

- Que desde la UNGRD, en asocio con la DNBC, se planteen espacios de participación, documentos educativos y todo tipo de herramientas, que permitan a los Bomberos de Colombia entender que la Gestión del Riesgo de Desastres no está encaminada únicamente al manejo de desastres, sino que esta conlleva otros procesos y subprocesos en los cuales la participación de los bomberos es primordial y que de esta manera si fortalezca a nivel nacional y territorial el cumplimiento de la ley 1523 de 2012.
- Promover, desde la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia, la creación e implementación de más Comités o Comisiones de Incendios forestales en los municipios, como una herramienta útil para el desarrollo de la Gestión Integral del Riesgo contra Incendios Forestales.

## 12. BIBLIOGRAFÍA

Congreso de Colombia. Ley 1523 de 2012: “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

Congreso de la República. Ley 1575 de 2012: “Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia

Presidencia de la República. Decreto 4147 de 2011: “Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura”

<https://historiapolicianacionaldecolombia.blogspot.com/2013/08/historia-del-cuerpo-de-bomberos.html>

<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

<https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>

[https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)

[https://www.dane.gov.co/files/noticias/Reunidos\\_presentacion\\_final\\_areas.pdf](https://www.dane.gov.co/files/noticias/Reunidos_presentacion_final_areas.pdf)

[https://www.dane.gov.co/files/noticias/Resultados\\_Finales\\_Reunidos.pdf](https://www.dane.gov.co/files/noticias/Resultados_Finales_Reunidos.pdf)

# Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres

## Una Guía

SERIE SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES  
[MEDIO AMBIENTE] CAMBIO CLIMÁTICO BIOENERGÍA CONTROL Y EVALUACIÓN





**Ilustraciones e imagen de fondo en esta página:** elaborada a partir de L' Encyclopédie Diderot et D' Alembert

**Los ejemplares de las publicaciones de FAO** Grupo de Ventas y Comercialización - División de Información.  
**pueden solicitarse en:** Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la  
Alimentación (FAO)  
Viale delle Terme di Caracalla - 00153 Rome, Italy

**E-mail:** [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org)  
**Fax:** (+39) 06 57053360  
**Web site:** <http://www.fao.org>

Grupo de Ventas y Comercialización - División de Información.  
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la  
Alimentación (FAO)  
Viale delle Terme di Caracalla - 00153 Rome, Italy

[publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org)  
(+39) 06 57053360  
<http://www.fao.org>



# Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres Una Guía

Stephan Baas  
Selvaraju Ramasamy  
Jennie Dey de Pryck  
Federica Battista

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

ISBN 978-92-5-106056-8

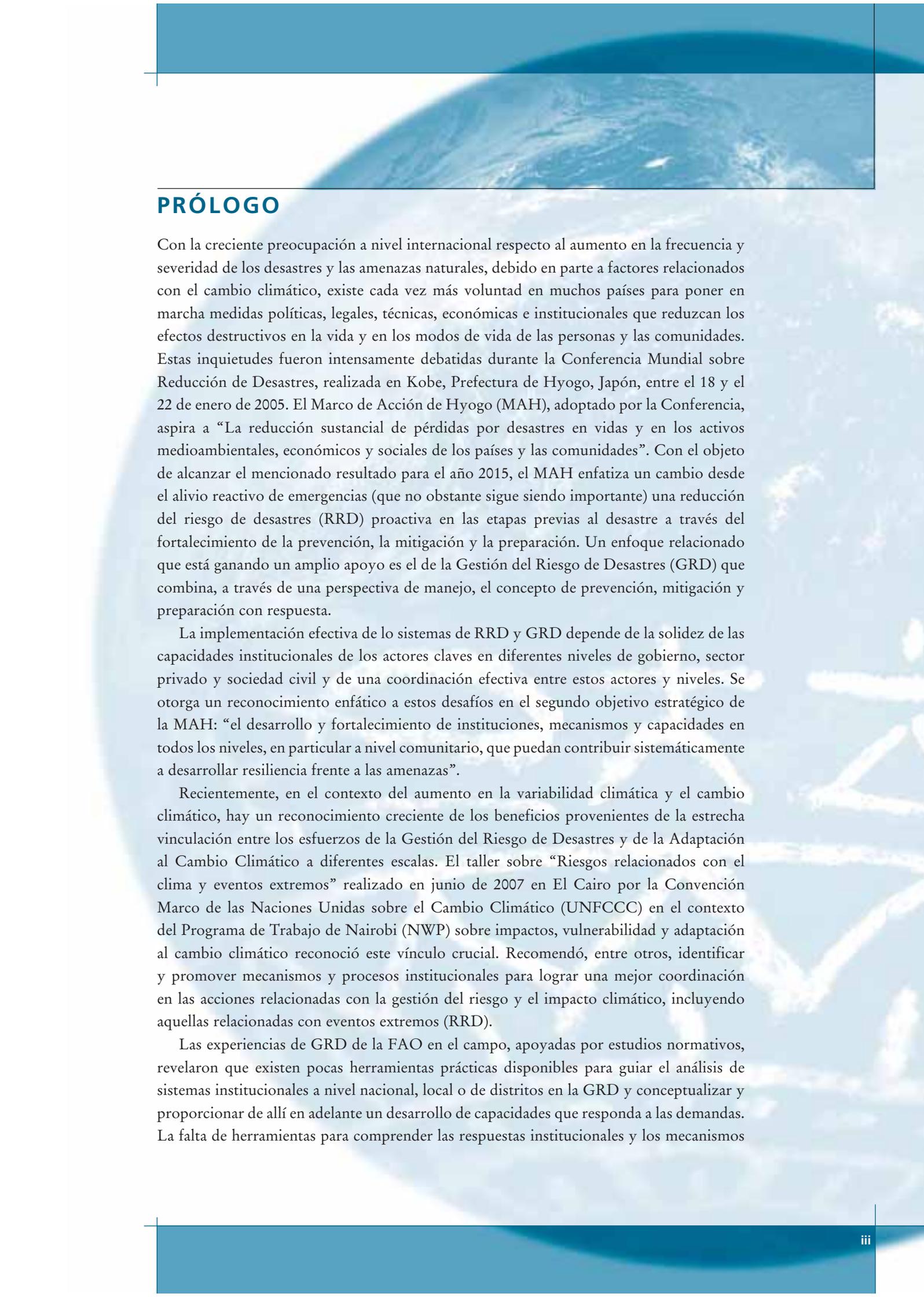
Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor.

Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al:

Jefe  
Subdivisión de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica  
División de Comunicación de la FAO  
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia

o mediante correo electrónico a:  
[copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

© FAO 2009



## PRÓLOGO

Con la creciente preocupación a nivel internacional respecto al aumento en la frecuencia y severidad de los desastres y las amenazas naturales, debido en parte a factores relacionados con el cambio climático, existe cada vez más voluntad en muchos países para poner en marcha medidas políticas, legales, técnicas, económicas e institucionales que reduzcan los efectos destructivos en la vida y en los modos de vida de las personas y las comunidades. Estas inquietudes fueron intensamente debatidas durante la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres, realizada en Kobe, Prefectura de Hyogo, Japón, entre el 18 y el 22 de enero de 2005. El Marco de Acción de Hyogo (MAH), adoptado por la Conferencia, aspira a “La reducción sustancial de pérdidas por desastres en vidas y en los activos medioambientales, económicos y sociales de los países y las comunidades”. Con el objeto de alcanzar el mencionado resultado para el año 2015, el MAH enfatiza un cambio desde el alivio reactivo de emergencias (que no obstante sigue siendo importante) una reducción del riesgo de desastres (RRD) proactiva en las etapas previas al desastre a través del fortalecimiento de la prevención, la mitigación y la preparación. Un enfoque relacionado que está ganando un amplio apoyo es el de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) que combina, a través de una perspectiva de manejo, el concepto de prevención, mitigación y preparación con respuesta.

La implementación efectiva de los sistemas de RRD y GRD depende de la solidez de las capacidades institucionales de los actores claves en diferentes niveles de gobierno, sector privado y sociedad civil y de una coordinación efectiva entre estos actores y niveles. Se otorga un reconocimiento enfático a estos desafíos en el segundo objetivo estratégico de la MAH: “el desarrollo y fortalecimiento de instituciones, mecanismos y capacidades en todos los niveles, en particular a nivel comunitario, que puedan contribuir sistemáticamente a desarrollar resiliencia frente a las amenazas”.

Recientemente, en el contexto del aumento en la variabilidad climática y el cambio climático, hay un reconocimiento creciente de los beneficios provenientes de la estrecha vinculación entre los esfuerzos de la Gestión del Riesgo de Desastres y de la Adaptación al Cambio Climático a diferentes escalas. El taller sobre “Riesgos relacionados con el clima y eventos extremos” realizado en junio de 2007 en El Cairo por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) en el contexto del Programa de Trabajo de Nairobi (NWP) sobre impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático reconoció este vínculo crucial. Recomendó, entre otros, identificar y promover mecanismos y procesos institucionales para lograr una mejor coordinación en las acciones relacionadas con la gestión del riesgo y el impacto climático, incluyendo aquellas relacionadas con eventos extremos (RRD).

Las experiencias de GRD de la FAO en el campo, apoyadas por estudios normativos, revelaron que existen pocas herramientas prácticas disponibles para guiar el análisis de sistemas institucionales a nivel nacional, local o de distritos en la GRD y conceptualizar y proporcionar de allí en adelante un desarrollo de capacidades que responda a las demandas. La falta de herramientas para comprender las respuestas institucionales y los mecanismos

de coordinación es de particular importancia. Esta guía intenta suplir esta deficiencia proporcionando un conjunto de herramientas que han sido desarrolladas y probadas en diferentes proyectos de campo de la FAO para la GRD.

Los métodos y herramientas propuestos en esta guía son genéricos, y pueden ser adaptados a los diferentes tipos de amenazas naturales, problemas sectoriales, áreas geográficas, condiciones específicas de un determinado país y escenarios institucionales. Sin embargo, considerando la experiencia de la FAO y su mandato, se proporcionan algunas ilustraciones prácticas sobre la aplicación de estas herramientas en el sector agrícola en países en desarrollo. Con el objeto de fortalecer la colaboración de la FAO con los gobiernos y otras organizaciones involucradas en la realización de evaluaciones de diagnóstico de sistemas institucionales de GRD como un primer paso en un proceso de desarrollo de capacidades, agradeceríamos la retroalimentación con respecto a esta guía por parte de los lectores y usuarios con el objetivo de mejorar las versiones futuras.

**Peter Holmgren**

Director, División de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bioenergía, FAO

## RESUMEN

La Guía para el Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) proporciona un conjunto de herramientas y metodologías para evaluar las estructuras existentes y las capacidades de las instituciones a cargo de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) a nivel nacional, de distrito y local, con el fin de mejorar su eficacia e integrar temas de GRD en la planificación del desarrollo, con especial énfasis en las zonas propensas a desastres, sectores vulnerables y grupos poblacionales. Mediante el uso estratégico de la Guía se espera mejorar la comprensión de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que enfrentan las estructuras institucionales existentes en GRD y sus implicancias sobre los procesos de cambio institucional en curso. También pondrá de relieve los complejos vínculos institucionales entre los diversos actores y sectores a distintos niveles. Finalmente, contribuirá a identificar brechas entre las instituciones y/o sistemas en GRD, incluyendo agencias sectoriales que son a menudo responsables de la implementación de aspectos técnicos de GRD (por ejemplo sector agrícola, de aguas, de salud.)

El proceso de evaluación y análisis contenido en la Guía es un primer paso hacia el fortalecimiento de los Sistemas en GRD existentes. Las principales áreas de aplicación son:

- Fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas para GRD a nivel nacional y/o niveles descentralizados.
- Integración de aspectos claves de GRD en los programas de rehabilitación de emergencia.
- Diseño y promoción de la Gestión del Riesgo de Desastres de base Comunitaria (CBDRM).
- Aplicar de manera práctica el cambio de paradigma del socorro en emergencias reactivo a la GRD proactivo; e
- Incorporación de GRD en la planificación del desarrollo y sectorial (por ejemplo, agricultura).

La Guía se centra fundamentalmente en los riesgos asociados a las amenazas naturales de origen hidro-meteorológico (inundaciones, tormentas tropicales, sequías, etc). A los usuarios interesados en la gestión de riesgo de otro tipo de amenazas, se les insta a adaptar los conceptos generales, herramientas y metodologías a la situación que se trate.

### **Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres**

Stephan Baas, Selvaraju Ramasamy, Jenny Dey de Pryck, Federica Battista  
112 páginas, 12 figuras, 9 recuadros.

Serie sobre el medio ambiente y la gestión de los recursos naturales, No. 13 – FAO, Roma, 2008.

### **Palabras claves:**

Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD); Reducción de Riesgo de Desastres (RRD); Planificación GRD; Análisis de Sistemas de GRD a nivel nacional, de distrito y comunitario; Incorporación de GRD; Instituciones En GRD y vínculos con el sector agrícola; amenaza, desastre, medios de vida e instituciones; mitigación de desastres, preparación, recuperación y rehabilitación; Gestión del Riesgo de Desastres desde el nivel Comunitario.

### **Esta serie reemplaza las siguientes:**

Serie de Medio Ambiente y Energía.

Serie de Centro de Teledetección.

Documento de Trabajo en Agrometeorología.

La lista de documentos publicados en las series anteriores y otra información puede ser encontrada en el sitio web:  
[www.fao.org/hr](http://www.fao.org/hr)

## AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a todas las personas que han contribuido directa o indirectamente a la preparación de esta guía.

El primer borrador fue preparado por el Centro Asiático de Preparación para Casos de Desastres (CAPD), Bangkok, bajo una Carta de Acuerdo con la FAO. El borrador fue posteriormente revisado y discutido en un taller realizado en la FAO, Roma, en diciembre de 2006, luego del cual el CAPD lo enmendó, incorporando los comentarios y las pautas de los participantes. Finalmente algunas secciones de la segunda versión fueron afinadas o re-escritas por un pequeño equipo del cual eran parte Stephan Baas, Selvaraju Ramasamy, Jenny Dey de Pryck y Federica Battista, tomando en cuenta los comentarios y pautas de los participantes.

La Guía se inspira fuertemente en la experiencia de la FAO en el campo en el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades institucionales de los sistemas de GRD en varios países de Asia y del Caribe. Las ilustraciones de ejercicios de evaluación rural participativos utilizados durante las evaluaciones de campo de los sistemas de GRD a nivel comunitario en varios países enriquecieron el texto con las experiencias de muchas personas rurales altamente vulnerables frente al riesgo de amenazas naturales.

Además de Stephan Baas, que concibió y supervisó técnicamente la preparación de esta guía, agradecemos a Genevieve Braun, Marta Bruno, Eve Crowley, Olivier Dubois, Florence Egal, Shantana Halder, Jan Johnson, Angee Lee, Simon Mack, Dalia Mattioni, Hans Meliczek, Pamela Pozarny, Peter Reid, Florence Rolle, Laura Sciannimonaco, Nicole Steyer, y Sylvi WabbesCanotti por proporcionar comentarios constructivos y aportes a los primeros borradores de esta guía.

La producción de la guía fue realizada gracias a la contribución financiera del Servicio de Instituciones y Participación Rural de la FAO (SDAR) y del Grupo de Trabajo Interdepartamental de la FAO sobre Gestión del Riesgo de Desastres (Reha Paia).

# ÍNDICE

iii	Prólogo
v	Resumen
vi	Agradecimientos
ix	Siglas
1	<b>INTRODUCCIÓN</b>
5	<b>MÓDULO 1: DEFINICIONES Y MARCO CONCEPTUAL</b>
19	<b>MÓDULO 2: PLANIFICACIÓN DE UNA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE SISTEMAS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES</b>
29	<b>MÓDULO 3: EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES A NIVEL NACIONAL</b>
47	<b>MÓDULO 4: EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES A NIVEL DE DISTRITO</b>
61	<b>MÓDULO 5: EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES A NIVEL DE COMUNIDADES</b>
79	<b>MÓDULO 6: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS</b>
93	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>
95	<b>ANEXO I: HERRAMIENTAS Y MÉTODOS PARA EVALUACIONES INSTITUCIONALES</b>
99	<b>ANEXO II: TÉRMINOS Y DEFINICIONES RELACIONADAS CON DESASTRES</b>



## SIGLAS

AMN	Agencias Meteorológicas Nacionales
ANGD	Agencia Nacional para la Gestión de Desastres
AU	Asociación de usuarios
BNGD	Buró Nacional para la Gestión de Desastres
CAPD	Centro Asiático de Preparación para casos de Desastres
CCA	Evaluación Conjunta de País
CDR	Comité de Desarrollo Rural
CGDR	Ciclo de gestión del riesgo de desastres
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CMRD	Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres
CNGD	Centro Nacional para la Gestión de Desastres
CRED	Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres
DFID	Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional
DRP	Diagnóstico rural participativo
EIRD	Estrategia internacional de las Naciones Unidas para la reducción de desastres
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEWSNET	Red de Sistemas de Alerta Temprana contra la Hambruna
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
FPMIS	Sistema de Información sobre Gestión del Programa de Campo
GIC	Grupo de interés común
GRD	Gestión del riesgo de desastres
GRDBC	Gestión del Riesgo de Desastres de base Comunitaria
MAH	Marco de Acción de Hyogo
MGRD	Marco de Gestión del Riesgo de Desastres
MOU	Memorando de Entendimiento
MVS	Marco de los Medios de Vida Sostenible
NWP	Programa de Trabajo de Nairobi sobre impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático.
OBC	Organización de base comunitaria
OING	Organización internacional no gubernamental
OMF	Organizaciones Micro-Financieras
ONG	Organización no gubernamental
ONGD	Oficina Nacional para la Gestión de Desastres
OSC	Organización de la sociedad civil
PCD	Planes de contingencia distritales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
RRD	Reducción del riesgo de desastres
SAT	Sistema de alerta temprana
SDAR	Servicio de Instituciones Rurales y Participación
SMIA	Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura
SNHM	Servicios Nacionales Hidrometeorológicos
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ZAE	Zona Agro-Ecológica



# INTRODUCCIÓN

## ANTECEDENTES

El mundo ha sido testigo de un alarmante aumento en la frecuencia y severidad de los desastres: 240 millones de personas, en promedio, se han visto afectadas por desastres naturales alrededor del mundo cada año entre el 2000 y 2005. Durante cada uno de estos seis años, estos desastres cobraron alrededor de 80.000 vidas y provocaron daños estimados en 80 mil millones de dólares EE.UU.<sup>1</sup> Las pérdidas producidas por los desastres están aumentando alrededor del mundo debido a diversos factores, entre ellos:

- eventos climáticos extremos más frecuentes, asociados con una creciente variabilidad y cambio climático;
- sistemas de producción agrícola que aumentan el riesgo (por ejemplo, una fuerte dependencia en los cultivos de regadío que provocan el agotamiento y la salinización de la capa acuífera, pastoreo/ganadería insostenible o producción de biocombustibles en tierras que inicialmente, y de manera más adecuada, estaban cubiertas de bosques);
- crecimiento demográfico combinado con cambios y movimientos demográficos que conllevan, por ejemplo, a una urbanización no planificada, una creciente demanda de alimentos, bienes y servicios industriales; y
- una creciente presión sobre los recursos naturales (y sobre explotación de los mismos).

Los niveles de vida más elevados y los estilos de vida más extravagantes en las naciones más prósperas también conllevan pérdidas económicas muy altas cuando se ven azotados por desastres. Si bien la mejora en los sistemas de respuesta frente a emergencias salvarán vidas y propiedades, muchas de esas pérdidas pueden evitarse – o reducirse – si se establecen políticas y programas adecuados para abordar las causas originarias y se ponen en marcha mecanismos de mitigación, preparación y respuesta que estén efectivamente integrados en la planificación general del desarrollo.

Estos temas fueron llevados a escrutinio público y se debatieron de manera exhaustiva durante la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (CMRD) en Kobe, Hyogo, Japón (enero de 2005). Los gobiernos, las agencias de NU y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) presentes en Kobe insistieron en la necesidad de avanzar desde la teoría hacia la acción concreta en la Reducción del Riesgo de Desastres. Con un fuerte

<sup>1</sup> CRED. Marzo 2007. La fuente de datos – EM-DAT no incluye víctimas de conflictos, epidemias y plagas de insectos. Más sobre estadísticas de desastres y temas relacionados con los datos de desastres en: [www.em-dat.net](http://www.em-dat.net)



apoyo a las recomendaciones de la Conferencia, la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas RES-59-212 (marzo de 2005) sobre “Cooperación Internacional en Asistencia Humanitaria en el Campo de los Desastres Naturales, del alivio al Desarrollo” llamó a todos los Estados a implementar el Marco de Acción de Hyogo (MAH), y solicitó a la comunidad internacional que continuara ayudando a los países en desarrollo en sus esfuerzos para adoptar medidas adecuadas para mitigar los efectos de los desastres naturales, y para integrar las estrategias de Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) en la planificación del desarrollo. Esto representa un cambio en el paradigma desde una preocupación muy fuerte con un alivio reactivo frente a las emergencias (que no obstante siguen siendo importantes) a una RRD pro-activa antes de que la amenaza se transforme en un desastre.

El segundo de los tres objetivos estratégicos de la MAH es “el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones, mecanismos y capacidades en todos los niveles, en particular a nivel comunitario, que pueda contribuir sistemáticamente a desarrollar la resiliencia frente a las amenazas”<sup>2</sup>. Un desafío en particular al satisfacer este objetivo es adquirir un entendimiento profundo de las capacidades institucionales existentes, las brechas posibles y las fortalezas comparativas de los diferentes actores a distintos niveles como una base para movilizar la participación de las organizaciones locales, junto con instituciones de mayor nivel, en el diseño e implementación de estrategias de RRD pertinentes desde el punto de vista local.

Con el objeto de construir instituciones mejor preparadas, más resilientes y capaces de afrontar las amenazas, resulta de utilidad enriquecer el concepto y la práctica de la Reducción del riesgo de Desastres (RRD) utilizada en el MAH que se centra en las etapas pre-desastre (prevención, mitigación y preparación) ubicándolas dentro de un concepto y una práctica más amplios de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) que combina (a través de una perspectiva de gestión) la prevención, la mitigación y la preparación con respuesta<sup>3</sup>.

Estudios y proyectos recientes<sup>4</sup> de la FAO muestran que a pesar de la considerable documentación disponible sobre GRD, existen pocas herramientas prácticas para guiar el análisis de instituciones y sistemas nacionales, locales y de distritos de GRD, y para conceptualizar y proporcionar de ahí en adelante, la creación de capacidades coherentes a la demanda. La falta de herramientas para analizar las capacidades institucionales de las organizaciones comunitarias para participar de manera efectiva en el diseño e implementación de estrategias locales de GRD, al igual que en la gestión continua de amenazas y/o situaciones de desastre antes, durante y después de que ocurran, son de

---

2 Los otros objetivos estratégicos son: (a) una integración más efectiva de las consideraciones sobre riesgos y desastres en las políticas, planificación y programación de desarrollo sostenible en todos los niveles, con especial énfasis en la prevención, mitigación y preparación frente a los desastres y en la reducción de la vulnerabilidad; y (c) la incorporación sistemática de los enfoques de reducción de riesgo en el diseño e implementación de la preparación, la respuesta y los programas de recuperación frente a emergencias, en la reconstrucción de las comunidades afectadas.

3 Definiciones de RRD y GRD disponibles en el Módulo 1.

4 FAO. 2004. *El Rol de las Instituciones Locales en la Reducción de la Vulnerabilidad para los Desastres naturales Recurrentes y en el Desarrollo de Modos de Vida Sostenibles*. Informe consolidado sobre estudios de caso, hallazgos y recomendaciones de talleres. Servicio de Instituciones Rurales y Participación (SDAR). Roma

particular interés. Para abordar esta falencia, en 2003 la FAO lanzó un programa centrado en el papel de las instituciones locales en la gestión del riesgo de desastres naturales. El programa combina y refuerza mutuamente las actividades normativas y operacionales basadas en el campo para ayudar a los países en sus esfuerzos para cambiar de operaciones reactivas de alivio de emergencias hacia estrategias de preparación y prevención del riesgo de desastres mejor planeadas y de largo plazo que incluyan, cuando corresponda, su integración en el trabajo de desarrollo agrícola existente. El enfoque está basado en (i) un cabal entendimiento de las capacidades institucionales existentes, las posibles falencias y las fortalezas comparativas de los diferentes actores en GRD a distintos niveles, y (ii) una coordinación efectiva entre los participantes claves en el diseño e implementación de los proyectos y programas elaborados en respuesta a las demandas que abordan, de manera sustentable, las causas originarias de la vulnerabilidad de los participantes locales frente a las amenazas naturales. Los puntos clave de acceso de la FAO se basan en las siguientes preguntas, estrechamente interconectadas:

- (i) ¿Qué estructuras, mecanismos y procesos institucionales están impulsando los programas nacionales de GRD en los sectores agrícolas, forestales y pesqueros?
- (ii) ¿Qué capacidades, herramientas, métodos y enfoques técnicos están disponibles dentro de las estructuras institucionales para poner en marcha la GRD a nivel local y nacional (esto es, evaluar fortalezas comparativas como *quién* puede hacer qué mejor)?
- (iii) ¿Qué buenas prácticas existentes (ya sea de origen indígena y/o científico) se aplican actualmente a nivel local para fortalecer la resiliencia comunitaria contra las amenazas climáticas y de otra índole, y cuáles son las brechas tecnológicas potenciales (incluyendo acceso a las tecnologías) a nivel local?

## OBJETIVO Y CAMPO DE APLICACIÓN DE LA GUÍA

Esta guía proporciona un conjunto de herramientas para valorar las estructuras y las capacidades existentes de instituciones nacionales, regionales y locales con responsabilidades en la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) para mejorar la efectividad de los sistemas de GRD y la integración de GRD en la planificación del desarrollo, con especial referencia a las zonas expuestas a desastres y a los sectores y grupos de población vulnerables. Se espera que el uso estratégico de la guía sirva para mejorar el conocimiento de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que existen en las estructuras institucionales de GRD y sus implicancias en los procesos de cambio institucionales en curso. También resaltarán los complejos enlaces con las instituciones entre varios actores y sectores a diversos niveles. En definitiva, ayudará a identificar las deficiencias que existen en las instituciones y/o sistemas de GRD incluyendo las agencias de línea sectorial que, a menudo, son los responsables de implementar los aspectos técnicos de GRD, (por ejemplo, los sectores de agricultura, agua y sanidad<sup>5</sup>).

---

5 En este contexto, los sistemas institucionales de GRD se entienden como la combinación de estructuras prácticas y procesos institucionales (*¿quién hace qué y cómo?*).

El proceso de evaluación y análisis detallado en la guía es, por tanto, un primer paso para reforzar los sistemas existentes de GRD. Sus principales áreas de aplicación son:

- fortalecer las capacidades institucionales y técnicas para GRD a nivel nacional y/o descentralizado;
- integrar los aspectos clave de la GRD en programas de rehabilitación de emergencia;
- diseñar y promover la Gestión del Riesgo de Desastres de base comunitaria (GRDBC);
- operar el cambio de paradigma, de la ayuda de la emergencia reactiva a la GRD proactiva; e
- incorporar GRD al desarrollo y a la planificación sectorial (por ejemplo, la agricultura).

La Guía se centra en los riesgos asociados con las amenazas naturales de origen hidrometeorológico (inundaciones, tormentas tropicales, sequías). Se fomenta que los usuarios interesados en el manejo de otros tipos de riesgos y amenazas adapten los conceptos generales, las herramientas y los métodos a sus propias situaciones.

### **GRUPO OBJETIVO/USUARIO PARA LA GUÍA**

El grupo objetivo incluye personal técnico en: departamentos/agencias de gobierno local y nacional, agencias de desarrollo multilateral y bilateral, ONG/OSC/OBC, y expertos nacionales e internacionales en GRD involucrados en el diseño y/o la evaluación de sistemas de GRD nacionales y/o descentralizados en regiones/países específicos. Las misiones de formulación de proyectos que deban incluir aspectos institucionales en el perfil nacional de riesgo también pueden encontrar aquí una Guía útil. Si bien la guía cubre brevemente las definiciones y conceptos de GRD, los medios de vida sostenibles y los sistemas institucionales de GRD, los usuarios con cierto conocimiento previo a estos conceptos y con experiencia práctica en el trabajo con sistemas institucionales de GRD en países en desarrollo encontrarán esta guía aún más significativa.

### **CÓMO UTILIZAR LA GUÍA**

La forma modular de la Guía cubre los pasos secuenciales para llevar a cabo una evaluación institucional cabal de los sistemas de GRD a través de los niveles y sectores administrativos. No obstante, si la evaluación tiene un sector predefinido, o un foco específico de amenaza, los practicantes de GRD al igual que otros profesionales en desarrollo que pudieran estar interesados, incluyendo personal de ONG/OSC/OBC, administradores y desarrolladores de políticas de desastres, pueden preferir seleccionar algunos módulos solamente y/o ajustar las herramientas y las listas de verificación a los asuntos específicos de las amenazas o del sector.

# DEFINICIONES Y MARCO CONCEPTUAL

Los enfoques y métodos para las evaluaciones institucionales de GRD en esta Guía desarrollan y combinan elementos de dos marcos conceptuales: el marco de Gestión del Riesgo de Desastres que distingue las diferentes fases del ciclo de gestión de desastres (fases de pre-desastre, respuesta y post-desastre, incluyendo los vínculos a las actividades normales de desarrollo) y el Marco de Medios de Vida Sostenibles (MVS) que pone a las personas, los activos y las vulnerabilidades de sus medios de vida, al igual que al contexto político e institucional que choca contra ellos, al centro del análisis.

El **propósito** de este módulo es:

1. proporcionar las definiciones básicas de los términos utilizados en esta Guía;
2. presentar los elementos claves de la Gestión del Riesgo de Desastres; y
3. presentar el Marco de Gestión del Riesgo de Desastres (MGRD) y de Medios de Vida Sostenibles (MVS) y destacar los vínculos claves entre vulnerabilidad, desastres, medios de vida e instituciones.

## AMENAZAS Y DESASTRES: ALGUNAS DEFINICIONES BÁSICAS

Sucedan desastres de todo tipo cuando las amenazas afectan seriamente a las comunidades y a los hogares y destruyen, temporalmente o por muchos años, la seguridad de los modos de vida de sus miembros. Un desastre es el resultado de una combinación de condiciones de riesgo, vulnerabilidad social, y las limitadas capacidades de los hogares o comunidades para reducir los potenciales impactos negativos de la amenaza. El reconocimiento de la vulnerabilidad como un elemento clave en el contexto del riesgo también se ha visto acompañado por el creciente interés por entender y fortalecer las capacidades positivas de las personas para afrontar el impacto de los riesgos. La existencia o la ausencia de sistemas institucionales y socioeconómicos adecuados para mitigar o responder rápidamente frente a los peligros determina la susceptibilidad o resiliencia de una sociedad o una comunidad frente a los impactos de las amenazas. En otras palabras, las capacidades de afrontamiento aseguradas por estos sistemas se traducen directamente en resiliencia fortalecida.

Esta Guía adopta la terminología de la EIRD que distingue la Gestión del Riesgo de Desastres de la Reducción del Riesgo de Desastres.

- *Reducción del Riesgo de Desastres (RRD)*: se refiere al marco conceptual de elementos que tienen la función de minimizar vulnerabilidades y riesgos en una sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de las amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible<sup>6</sup>.
- *Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)*: incluye pero va más allá de la RRD, agregando una perspectiva de gestión que combina la prevención, mitigación y preparación con respuesta.

El término Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) es utilizado en esta Guía cuando se hace referencia a los marcos legales, institucionales y políticos y a los mecanismos administrativos y procedimientos relacionados con la gestión de riesgos (ex ante) y desastres (ex post), por lo tanto, incluye también elementos de manejo de emergencias. El término Reducción del Riesgo de Desastres se utiliza para referirse a aquellos programas y prácticas enfocadas específicamente a evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) los impactos adversos de las amenazas, dentro de un contexto amplio de desarrollo sostenible.

## EL MARCO DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

El objetivo de la **Gestión del Riesgo de Desastres** es reducir los factores subyacentes de riesgo y prepararse e iniciar una respuesta inmediata en cuanto el desastre golpea. El **Marco de la Gestión del Riesgo de Desastres (MGRD)**, ilustrado en el cuadro 1.1 distingue, conceptualmente, las diferentes fases del ciclo de GRD: pre-desastre, respuesta y post-desastre.

Las acciones de la GRD en la fase pre-desastre apuntan a fortalecer las capacidades y la **resiliencia** de los hogares y comunidades para proteger sus vidas y sus medios de vida, a través de medidas para evitar (prevención) o limitar (mitigación) los efectos adversos de las amenazas y para proporcionar sistemas de alerta temprana de amenazas que sean oportunos y confiables. En la fase de respuesta, las comunidades y agencias de socorro se centran en salvar vidas y propiedades y en proporcionar alivio. En la fase post-desastre, el foco está en la recuperación y rehabilitación. En realidad, el cambio entre estas fases es fluido, en particular, entre las etapas en donde las comunidades van desde la rehabilitación al desarrollo, integrando aspectos de mitigación de amenazas en sus actividades para el desarrollo. Los elementos del marco<sup>7</sup> -elaborados más adelante en el Recuadro 1.2 incluyen tanto las medidas estructurales (físicas y técnicas) como las no estructurales (de diagnóstico, políticas e institucionales) en las tres fases<sup>8</sup>.

6 El Desarrollo Sostenible se define como “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Referirse al Departamento de NU de Asuntos Económicos y Sociales, División para el Desarrollo Sostenible: disponible en [www.un.org/esa/sustdev](http://www.un.org/esa/sustdev)).

7 Diagrama del Ciclo de Gestión del Riesgo de Desastre modificado desde TorqAid; <http://www.torqaid.com/default.asp>

8 Las medidas estructurales se refieren a cualquier construcción física para reducir o evitar los posibles impactos de las amenazas, que incluyen medidas de ingeniería y construcción de las estructuras e infraestructura de protección resistentes a las amenazas. Las medidas no-estructurales se refieren a políticas, sensibilización, desarrollo del conocimiento, compromiso público, y métodos y prácticas operativas, incluyendo mecanismos participativos y la provisión de información, que puede reducir el riesgo y los impactos relacionados. Terminología del EIRD, versión 2009 [www.unisdr.org/eng/terminology/UNISDR-Terminology-Spanish.pdf](http://www.unisdr.org/eng/terminology/UNISDR-Terminology-Spanish.pdf)

## RECUADRO 1.1

**DEFINICIONES BÁSICAS**

**Amenaza:** Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales. **Las amenazas naturales** se pueden clasificar por origen en: geológicas (terremotos, tsunamis, actividad volcánica), hidrometeorológicas (inundaciones, tormentas tropicales, sequías) o biológicas (epidemias). Las amenazas pueden ser inducidas por procesos humanos (cambio climático, incendios, minería o recursos naturales no renovables, degradación medio ambiental, y amenazas tecnológicas). Las amenazas pueden ser únicas, secuenciales, o combinadas en su origen y efectos.

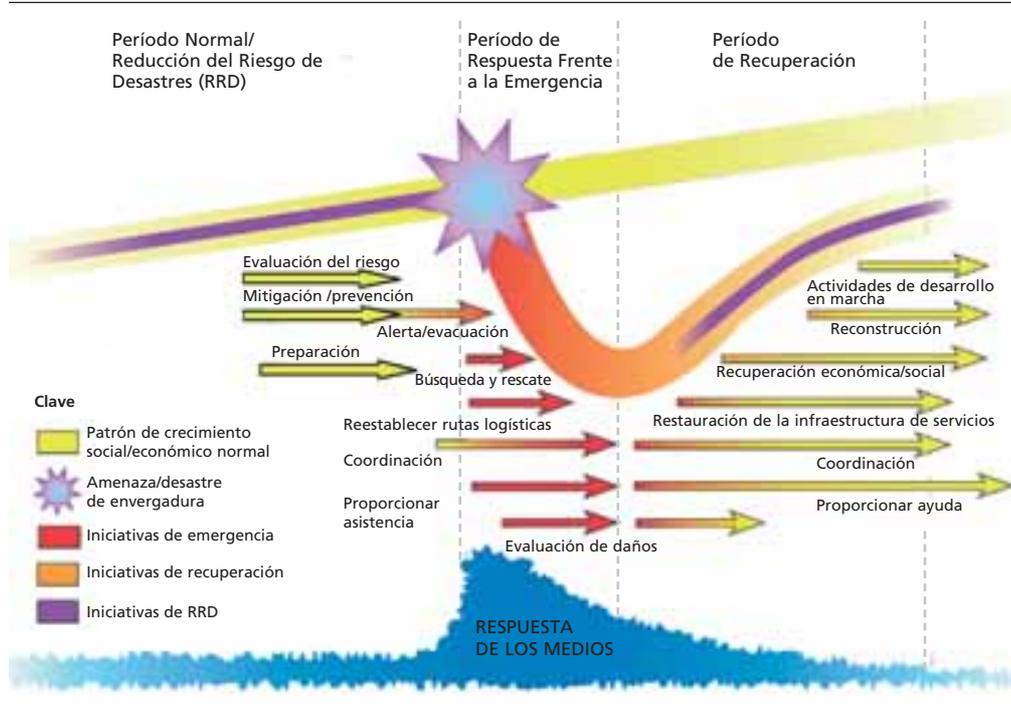
**Desastre:** Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa una gran cantidad pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales; que exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para afrontar la situación utilizando sus propios recursos. Un desastre es una función del proceso de riesgo. Resulta de la combinación de amenazas, condiciones de vulnerabilidad y capacidades o medidas insuficientes para reducir las consecuencias negativas potenciales del riesgo.

**Resiliencia:** La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas.

**Riesgo:** La combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas. Tales como muertes, lesiones, propiedad, medios de vida, interrupción de actividad económica o deterioro ambiental, como resultado de interacciones entre las amenazas naturales o antropogénicas y las condiciones de vulnerabilidad.

**Vulnerabilidad:** Las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza.

CUADRO 1.1

**Marco de la Gestión del Riesgo de Desastres (MGRD)**

El valor de este marco es su capacidad de promover un enfoque holístico para la GRD y demostrar las relaciones entre amenazas de riesgo/desastres y desarrollo. Por ejemplo, las actividades sobre **mitigación y prevención** comprenden un componente de **desarrollo**, mientras que el socorro y la recuperación comprenden un componente de **ayuda humanitaria**, con la **preparación que vincula ambos tipos de esfuerzos**.

Más aún, el marco proporciona la base para abordar el compromiso público y los sistemas institucionales, incluyendo capacidades organizacionales, políticas, legislación y acción comunitaria, al igual que el manejo del medio ambiente, ordenamiento territorial, planificación urbana, protección de instalaciones fundamentales, aplicación de ciencia y tecnología, asociaciones y trabajo en red e instrumentos financieros. El marco también proporciona el espacio para valorar positivamente e incluir de manera constructiva las capacidades tradicionales de supervivencia de las comunidades y los hogares, reconociendo la importancia de su **propiedad** del proceso de la GRD, disminuyendo así la dependencia (pasiva) generada típicamente por el socorro ofrecido desde afuera.

Los elementos clave del marco de la GRD se ven reflejados en el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Construyendo la Resiliencia de las Naciones y Comunidades frente a Desastres (MAH), que elabora las cinco prioridades para la acción adoptadas por la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres para alcanzar sus objetivos estratégicos para el 2015<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Para mayores detalles, ver *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015. Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres*. (disponible en [www.unisdr.org/eng/hfa/hfa.htm](http://www.unisdr.org/eng/hfa/hfa.htm))

## RECUADRO 1.2

**ELEMENTOS PARA EL MARCO DEL RIESGO DE DESASTRES (GRD)****Pre-Desastre**

**Actividades de desarrollo en curso** – Aspectos vigentes de la GRD en los programas de desarrollo.

**Evaluación de riesgo** – Proceso de diagnóstico para identificar los riesgos que enfrenta una comunidad.

**Prevención** – Actividades para evitar el impacto adverso de las amenazas.

**Mitigación** – Medidas estructurales/no-estructurales adoptadas para limitar el impacto adverso.

**Preparación** – Actividades y medidas adoptadas con anticipación para asegurar una respuesta efectiva.

**Alerta temprana** – Provisión efectiva y oportuna de información para evitar o reducir el riesgo.

**Respuesta frente al Desastre**

**Evacuación** – Partida masiva temporal de personas y propiedad desde los lugares amenazados.

**Salvar personas y medios de vida** – Protección de personas y medios de vida durante la emergencia.

**Socorro inmediato** – Provisión de ayuda durante o inmediatamente después del desastre.

**Evaluación del daño y las pérdidas** – Información sobre el impacto en los bienes y pérdida de la producción.

**Post-Desastre**

**Ayuda en curso** – Ayuda continua hasta un cierto nivel de recuperación.

**Recuperación** – Acciones tomadas después de un desastre con el objetivo de restablecer la infraestructura y los servicios.

**Reconstrucción** – Acciones tomadas después de un desastre para asegurar la reubicación/reasentamiento.

**Recuperación económica y social** – Medidas tomadas para normalizar la economía y la vida social.

**Actividades de desarrollo en curso** – Acciones continuas de programas de desarrollo.

**Evaluación del riesgo** – Proceso de diagnóstico para identificar nuevos riesgos que pueda enfrentar nuevamente las comunidades.

Las prioridades de acción del MAH son:

1. Asegurar que la reducción del riesgos de desastres es una prioridad local y nacional con una fuerte base institucional para su implementación.
2. Identificar, evaluar y monitorear riesgos y desastres y fomentar la alerta temprana.
3. Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para construir una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel.
4. Reducir factores de riesgo subyacentes.
5. Fortalecer la preparación frente a los desastres para una respuesta efectiva en todos los niveles.

Las prioridades de acción del MAH se utilizan en esta Guía como el marco para organizar los hallazgos más importantes del análisis del sistema de GRD, identificando las debilidades y las fortalezas y desarrollando las recomendaciones (ver módulo 6). El resultado esperado, los objetivos estratégicos y las prioridades para la acción del MAH se exponen en el Recuadro 1.2.<sup>10</sup>

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE ANALIZAR LOS SISTEMAS DE GRD?

El análisis profundo de los sistemas de GRD hará una contribución fundamental para evaluar y fortalecer las capacidades institucionales necesarias para alcanzar los objetivos estratégicos del MAH y las cinco prioridades para la acción que están estrechamente vinculadas al contexto más amplio del desarrollo sostenible. Las fortalezas o debilidades de los sistemas existentes de GRD pueden favorecer o amenazar el progreso del desarrollo. El estrecho vínculo entre la GRD y el desarrollo, y el papel integral de la GRD dentro del desarrollo está ilustrado en los siguientes ejemplos:

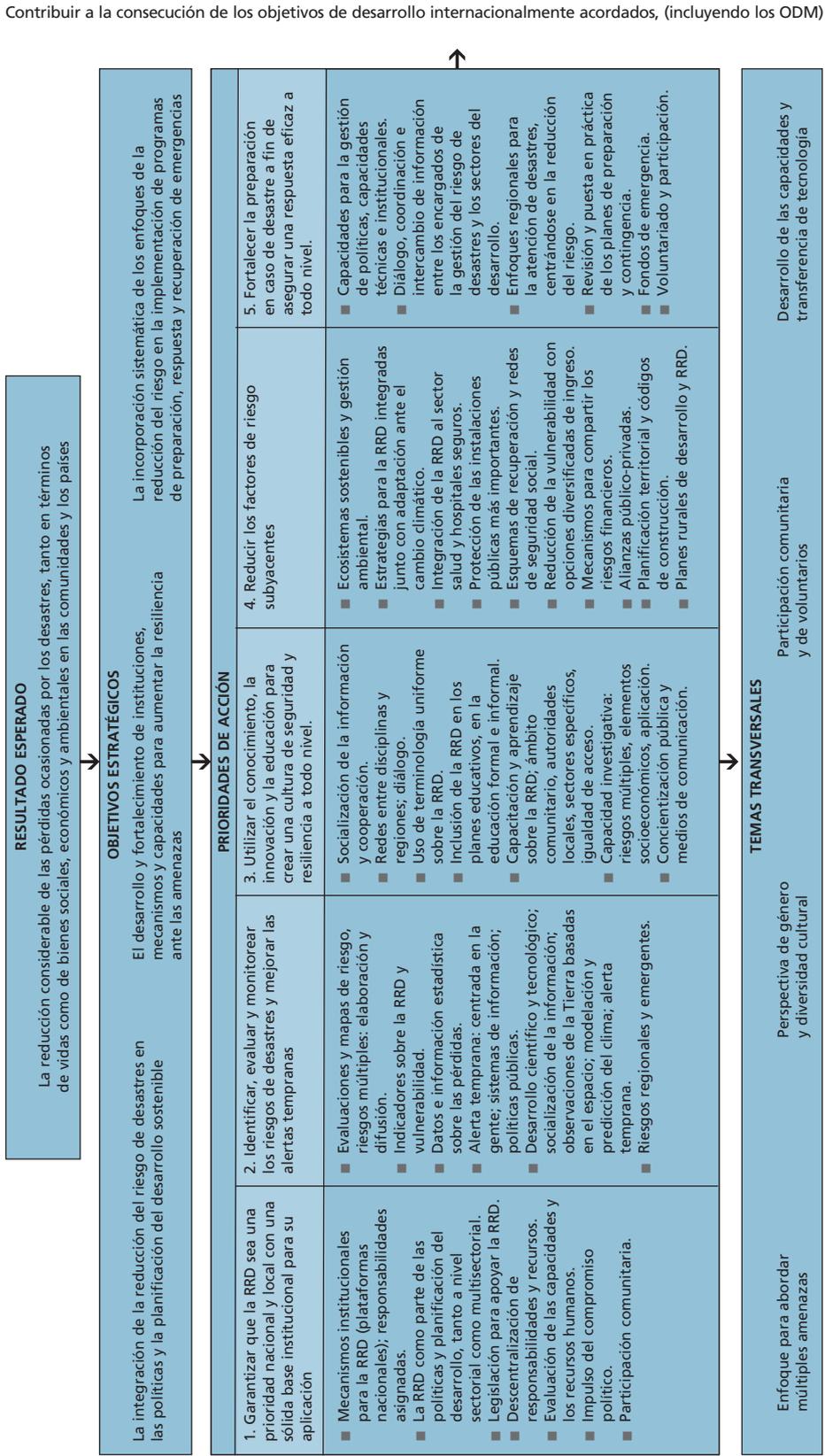
- *Los desastres naturales retrasan las ganancias del desarrollo:* la destrucción de la infraestructura y el desgaste de los medios de vida son resultados directos de los desastres. Los desastres provocan presiones significativas sobre los presupuestos nacionales y de los hogares, desviando las inversiones destinadas a reducir la pobreza y el hambre y proporcionar acceso a los servicios básicos.
- *El desarrollo no sostenible aumenta el riesgo de desastre:* la urbanización no planificada, la degradación ambiental y el inadecuado ordenamiento territorial son factores clave que contribuyen al aumento de las amenazas de la naturaleza y de la pérdida de vidas y activos cuando estas amenazas se transforman en desastres. Por ejemplo, la destrucción de los bosques puede aumentar el riesgo de aluviones devastadores durante lluvias fuertes y tormentas.
- *Las pérdidas por desastres pueden reducirse considerablemente integrando prácticas de GRD a los programas de desarrollo:* Las políticas y programas de desarrollo pueden hacer una diferencia vital en la reducción de la vulnerabilidad y el riesgo a través de: a) el fortalecimiento de las instituciones y mecanismos para la GRD; b) la ayuda a los grupos vulnerables para construir activos, diversificar las actividades que generan ingresos y fortalecer las instituciones de auto ayuda ubicadas en las comunidades; y c) la adopción de prácticas y principios de GRD en el desarrollo sectorial y en los planes de rehabilitación post desastre.

<sup>10</sup> Extracto de UN/EIRD. 2007. De las palabras a la acción: una guía para la implementación del Marco de Hyogo. Ginebra.

CUADRO 1. 2

**Resumen del Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015: Aumento de la Estrategia Internacional para la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres (Marco de Hyogo)**

**RESULTADO ESPERADO, OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y PRIORIDADES DE ACCIÓN 2005-2015**



Fuente: Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres, Kobe, Hyogo, Japón, 18-22 de enero del 2005 [www.unisdr.org/eng/hfa/htra.htm](http://www.unisdr.org/eng/hfa/htra.htm)

ACTIVIDADES CLAVES

- *Se puede requerir de intervenciones especiales a largo plazo para aumentar la capacidad de afrontamiento de los más pobres y vulnerables:* Si bien una comunidad entera puede ser vulnerable a una amenaza en particular (por ejemplo, sequía, inundaciones o huracanes), es probable que los grupos de población más pobre estén en mayor riesgo de que una amenaza se transforme en un desastre. Sus escasos activos, fuerte dependencia de su trabajo para sobrevivir, limitada oportunidad de migración/evacuación y escaso o nulo acceso a seguro o crédito contribuyen a su vulnerabilidad. Las políticas y programas de desarrollo que ayudan a los hombres, mujeres y jóvenes pobres a construir medios de subsistencia, diversificar las actividades generadoras de ingresos, mejorar las capacidades humanas (salud, estado nutricional, educación, habilidades técnicas), y fortalecer las organizaciones de autoayuda en las comunidades, pueden representar una contribución importante para reducir la vulnerabilidad y el riesgo, y mejorar la capacidad de subsistencia de los más pobres.
- *Las tecnologías mejoradas pueden ayudar a prevenir o mitigar el daño causado por las amenazas naturales:* Diversos métodos de control de aguas, por ejemplo, pueden reducir el peligro de daños por inundación, o ayudar a los humanos, animales y plantas a sobrevivir en caso de sequía. Las variedades de cultivos mejorados que soportan la sequía o a las inundaciones y/o resisten a las enfermedades y plagas pueden hacer la diferencia entre un cultivo fallido y una cosecha aceptable. Los métodos mejorados de labranza cero y las técnicas de conservación del suelo pueden aumentar la producción en áreas agroecológicamente desfavorables, deteniendo la degradación ambiental y asegurando una mejor sostenibilidad. Los programas de desarrollo deben tener la capacidad de poner las tecnologías de GRD al alcance de los agricultores en las comunidades vulnerables.
- *Los desastres pueden ser oportunidades para construir nuevamente mejores prácticas para el desarrollo:* El socorro asociado con el fortalecimiento del desarrollo en los períodos post-desastre, recuperación y rehabilitación, tiene un fuerte efecto multiplicador. Representa la diferencia entre entregar a una persona un pescado, y enseñarle cómo pescar. Esto significa que las personas serán más independientes y autosuficientes en el futuro, y por lo tanto, en términos de naturaleza cíclica del marco de GRD, tendrán mayor capacidad para fortalecer su resiliencia frente a futuras amenazas.

## RIESGO DE DESASTRE, VULNERABILIDAD Y MEDIOS DE VIDA

El riesgo de desastre se describe generalmente como una percepción de la amenaza y el contexto de vulnerabilidad, incluyendo la resiliencia del sistema social amenazado. Las comunidades y los hogares pueden verse expuestos a diferentes formas de vulnerabilidad<sup>11</sup> que incluyen:

11 Esta lista de diferentes formas de vulnerabilidad y las definiciones entregadas en el Recuadro 1.3 fueron extraídas de FAO. 2005. Guía Rápida para las misiones: Análisis de las instituciones locales y los modos de vida, por A. Carloni., Servicio de Instituciones Rurales y Participación. Roma, página 3, recuadro 3. Si bien esta guía de GRD se centra en la vulnerabilidad ante las amenazas naturales, en línea con el mandato de la FAO, los procesos de evaluación descritos podrían ser adaptados a los otros tipos de vulnerabilidad mencionados en las viñetas. Sin embargo, debería destacarse que esta Guía de GRD no está diseñada para evaluar estructuras institucionales producto de conmociones económicas, guerras civiles o estrés estacional.

- **Conmociones relacionadas con factores meteorológicos o desastres naturales:** sequía, terremoto, huracanes, maremotos, inundaciones, fuertes nevadas, heladas tempranas, olas de extremo calor o frío.
- **Plagas y enfermedades epidémicas:** plagas de insectos, predadores y enfermedades que afectan a los cultivos, a los animales y a las personas.
- **Conflictos económicos:** cambios drásticos en la economía nacional o local y su inserción en la economía mundial, lo que afecta los precios, los mercados, el empleo y la demanda.
- **Conflictos civiles:** guerras, conflictos armados, caídas de gobiernos, desplazamientos, destrucciones de vidas y propiedades.
- **Estrés estacional:** períodos de hambre e inseguridad alimentaria.
- **Crisis ambientales:** degradación y erosión del suelo, incendios forestales y contaminación.
- **Shocks idiosincráticos:** enfermedad o muerte dentro de la familia, pérdidas de empleo o robos en la propiedad privada.
- **Vulnerabilidad estructural:** falta de voz o poder para protestar.

La vulnerabilidad frente a los diferentes tipos de amenazas naturales no es homogénea a lo largo de las áreas geográficas o dentro de las comunidades. Algunas comunidades y algunos hogares dentro de ciertas comunidades serán más vulnerables que otros.

El Marco de Medios de Vida Sostenible (MVS), (ver figura 1.3) proporciona un enfoque analítico perspicaz para ayudar a identificar qué tipos de hogares son proclives a ser particularmente más vulnerables. Esto se obtiene mediante el análisis de las interrelaciones entre conflictos, vulnerabilidades y problemas de activos y estrategias de afrontamiento en los hogares, dentro del contexto de los procesos de desarrollo, institucionales y políticos vigentes. El marco de los MVS pone a los hogares y sus medios de vida en el centro del análisis, asumiendo que se ven continuamente influenciados por amenazas potenciales de conmoción o desastres.

#### RECUADRO 1.3

##### DEFINICIONES

“Un **hogar** es un conjunto de personas que comen de la misma olla y tienen un interés común en perpetuar y mejorar su estatus socioeconómico de una generación a otra.”

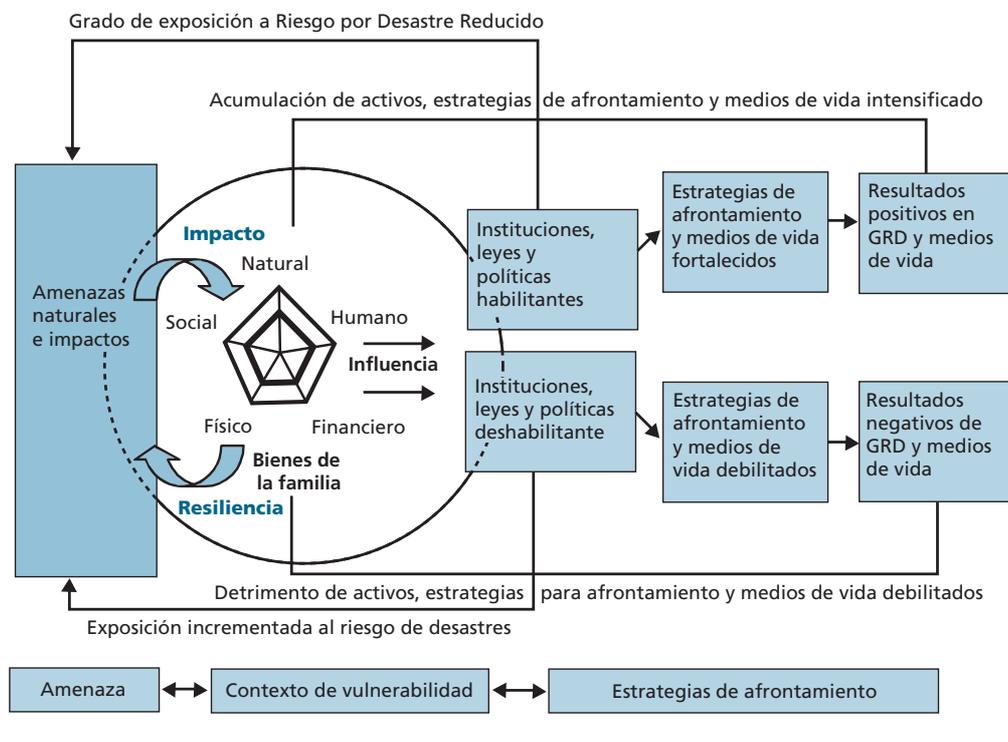
“Un **medio de vida** se compone de las capacidades, activos (tanto recursos materiales como sociales) y actividades necesarias para vivir. Un medio de vida es sostenible cuando puede afrontar y recuperarse de rupturas y caídas bruscas, y mantener sus capacidades y activos tanto en el presente como en el futuro sin socavar las bases de sus recursos naturales.”

En el marco de los MVS, las vulnerabilidades de todos los tipos, y las instituciones forman la parte central del contexto global dentro del cual se procesa el desarrollo. Los diferentes conjuntos de activos de diferentes hogares, grupos sociales y comunidades y los contextos institucionales son los que determinan en última instancia las capacidades de esos hogares, grupos sociales y comunidades para afrontar los desastres antes, durante y después de su ocurrencia.

El marco de los MVS adaptado a la GRD representa un modelo de causa y efecto para comprender las situaciones que enfrentan los hogares pobres, dependiendo de las relaciones entre los activos de los hogares, el contexto de vulnerabilidad y los procesos institucionales que dan forma a sus vidas. Por ejemplo, mientras algunas amenazas pueden afectar a todos los miembros de una comunidad en un grado similar (por ejemplo, un huracán o una fuerte nevazón) los hogares más ricos con más activos pueden tener los medios para adoptar estrategias de afrontamiento más efectivas que pueden evitar que una amenaza se transforme en un desastre. Es más, el foco del marco sobre el contexto institucional describe cómo las instituciones efectivas y de más alto nivel pueden amortiguar los efectos de un desastre en los hogares pobres, movilizando acciones comunitarias o externas para el beneficio de los más vulnerables.

GRÁFICO 1.3

**Marco de medios de vida sostenibles adaptados a la GRD**



## RECUADRO 1.4

**MEDIOS DE VIDA Y RESILIENCIA**

Desde la perspectiva de los medios de vida se sugiere que los hogares con gran cantidad de recursos serán más resiliente a las amenazas que un hogar con menos bienes. No es solamente la cantidad de cualquiera de los activos que cuenta – por ejemplo, en el caso de una enfermedad epidémica del ganado, un hogar adinerado dedicado al pastoreo podría perder todo su rebaño igual que un hogar pobre.

El tema importante es que los “capitales” son hasta cierto punto fungibles. Por lo tanto, el hogar de pastoreo adinerado sería más resistente frente al desastre si pudiera recurrir a reservas financieras para comprar alimentos y reabastecerse, o permitir a los miembros educados/capacitados del hogar emigrar temporalmente en busca de empleo en otra área. El hogar pobre puede no tener más activos que sus animales muertos, y el desastre terminaría en una tragedia enorme e irremediable.

Si bien los vínculos entre los marcos de MVS y de GRD son complejos, destacan una variedad de factores clave que determinan el grado de vulnerabilidad de los distintos grupos socioeconómicos frente a las situaciones de desastre, tal como se evidencia en los siguientes ejemplos:

- Los recursos naturales proporcionan activos claves para los medios de vida y seguridad, especialmente en las zonas rurales.
- Los desastres reducen los medios de subsistencia de los hogares en diferentes grados, dependiendo del activo y del tipo de desastre, y conducen a la inseguridad en los medios de vida (pudiendo terminar en muerte o daños).
- Las políticas y las instituciones influyen en los medios de subsistencia de los hogares de manera positiva o negativa.
- Las políticas y las instituciones pueden aumentar o reducir la vulnerabilidad frente al desastre.
- Instituciones facilitadoras y bienes diversificados en las familias amplían las opciones de medios de vida.
- La propiedad de activos disminuye la vulnerabilidad y aumenta la capacidad de resistir a los impactos del desastre.
- Los resultados de los medios de vida dependen de las políticas, instituciones, procesos y estrategias de medios de vida.
- Los resultados de los medios de vida influyen en la capacidad de preservar y acumular activos en el hogar.

Las políticas e instituciones son por lo tanto factores clave que influyen en el acceso de los distintos grupos de la población a los activos y a la tecnología de GRD, en las opciones de medios de vida y en las estrategias de afrontamiento, así como servicios clave para reducir la pérdida de vidas y de propiedad en el período posterior a un desastre.

## RECUADRO 1.5

**DEFINICIÓN DE INSTITUCIONES**

El uso del término “instituciones” en esta guía se refiere a las reglas y normas sociales al igual que a las organizaciones que facilitan la coordinación de la acción humana.

Los dos componentes de “instituciones” son las “reglas del juego” (normas, valores, tradiciones y legislación que determina cómo se supone que las personas deben actuar/comportarse), y los “actores” (organizaciones) y sus capacidades para operar de acuerdo con estas reglas. Ambas dimensiones deben ser abordadas en un análisis institucional. Las instituciones incluyen instituciones formales y organizaciones de carácter asociativo.

- Organizaciones formales: institutos, organizaciones y oficinas de gobierno, agencias de extensión.
- Organizaciones formales de carácter asociativo: cooperativas y grupos registrados.
- Organizaciones informales: grupos de intercambio laboral o grupos de ahorro rotativos.
- Instituciones políticas: parlamento, ley y orden o partidos políticos.
- Instituciones económicas: mercados, compañías privadas, bancos, derechos de tierras y sistema tributario.
- Instituciones sociales-culturales: parientes, matrimonio, herencia, religión o participación en bueyes de tiro compartidos.

**EL PAPEL FUNDAMENTAL DE LAS INSTITUCIONES**

Las instituciones juegan un papel clave en la **implementación** de las diferentes fases del marco de la GRD y en la mediación del vínculo entre el desarrollo, la GRD y las acciones humanitarias. Sin las instituciones, no habría acción y la GRD sería sólo un concepto sobre el papel.

Por ejemplo, durante la fase de mitigación/prevención, la variedad de actores **institucionales** incluyendo los ministerios técnicos y agencias del sector público (agricultura, bosques, pesca, salud, educación, gobierno local), las organizaciones internacionales, los cuerpos profesionales, las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil, operan programas importantes para construir medios de subsistencia, mejorar la producción y los ingresos de los hogares, y fortalecer la resiliencia y las estrategias de afrontamiento. En la etapa de socorro, por ejemplo, estas diversas organizaciones se centran en operaciones de “rescate y salvamento”, y satisfacer las necesidades básicas tales como techo, alimentos y agua. En la etapa de rehabilitación, aspiran a prevenir una mayor erosión de los bienes productivos o estrategias de afrontamiento y de ayudar a los hogares a reestablecer sus medios de vida.

Se espera que los ministerios/agencias que funcionan como punto focal especializado en GRD jueguen un papel vital en la coordinación de estas actividades y en asegurar su pertinencia en objetivos y actividades de desarrollo a largo y mediano plazo. En este contexto, se requiere de un análisis y una comprensión profunda del papel de las organizaciones formales e informales en la GRD, de las capacidades técnicas e institucionales (incluyendo fortalezas y debilidades), de mejores prácticas operacionales y técnicas, y de fortalezas comparativas para coordinar y promover vínculos horizontales y verticales. Un desafío particular para los gobiernos y agencias de desarrollo es construir capacidades locales fuertes y movilizar al sector público y privado y a las organizaciones de la sociedad civil a distintos niveles para participar de manera activa, según sus ventajas comparativas, en el diseño e implementación de las estrategias de GRD pertinentes a nivel local.



# PLANIFICACIÓN DE UNA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Este módulo entrega una visión general de los pasos interrelacionados de planificación, conducción y análisis de resultados de una evaluación institucional de sistemas de GRD. También se discuten los estudios de diagnóstico complementarios a nivel local, provincial/distrito y nacional necesarios para obtener los datos básicos primarios para la evaluación. El módulo sugiere quién debe hacer qué y dónde durante el proceso de evaluación. La secuencia propuesta debiera seguirse de manera flexible y adaptarse a las circunstancias específicas de la ubicación – o estudio - de acuerdo con las necesidades.

## ¿CÓMO PLANEAR Y ORGANIZAR LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL?

Se recomienda que la evaluación institucional se planifique en tres fases:

1. Para comenzar: la fase preparatoria
  - (a) preparativos iniciales y revisión de literatura
  - (b) reunión inicial y reuniones de planificación del trabajo en terreno
2. Trabajo en terreno
  - (c) estudio de diagnóstico a nivel nacional
  - (d) estudio de diagnóstico a nivel de distrito
  - (e) estudio de diagnóstico a nivel local
  - (f) vínculos y coordinación entre niveles institucionales
  - (g) diagnóstico específico del sector
3. Análisis de datos, redacción del informe y reunión (es) conclusiva(s)
  - (h) análisis de datos y redacción del informe
  - (i) reuniones conclusivas con participantes del país
  - (j) consolidación del informe final

## 1. PARA COMENZAR: LA FASE PREPARATORIA

(a) *Preparativos iniciales y revisión de literatura:* Antes de comenzar con la evaluación es fundamental que el equipo de estudio esté familiarizado con los conceptos clave y la terminología relacionada con la Gestión del Riesgo de Desastres, el desarrollo institucional, y los medios de vida sostenibles (módulo 1). Otros pasos a seguir antes de la recolección de datos en el campo incluyen:

- Investigación de escritorio sobre la elaboración del perfil nacional de amenazas.
- Revisión de los mapas de vulnerabilidad y riesgo existentes a nivel nacional.
- Recolección y revisión de los antecedentes sobre las estructuras institucionales de GRD a nivel nacional, los mandatos, políticas, legislación y códigos de desastre, proyectos relacionados con la GRD, estrategias y programas pertinentes del sector agrícola<sup>12</sup>.
- Recolección y revisión de estudios sobre los sistemas institucionales socioeconómicos, culturales y tradicionales comunitarios prevalecientes en las zonas vulnerables, incluyendo información sobre estrategias de afrontamiento del riesgo de desastres a nivel local<sup>13</sup>.
- Recolección de información sobre organizaciones que actúan como punto focal a nivel nacional, regional y local.
- Recolección y revisión de documentos sobre estrategia corporativa pertinente a nivel regional/nacional y los principales programas y proyectos relacionados con la GRD de las organizaciones nacionales/internacionales de desarrollo y las ONG involucradas que operan en el país.

Estas actividades pueden requerir de tres a cinco días de trabajo dependiendo del conocimiento existente del equipo de evaluación y de su experiencia de trabajo en GRD y análisis institucional. Los puntos de entrada más aconsejables para comenzar el estudio de oficina son:

- El sitio web de EIRD/NU: [www.unisdr.org/eng/country-inform/introduction.htm](http://www.unisdr.org/eng/country-inform/introduction.htm), que proporciona datos básicos sobre los perfiles de país, mapas sobre desastres y perfiles de amenazas, informes de GRD por país (no siempre actualizados) y puntos de contacto oficiales.
- La base de datos internacional sobre desastres manejada por CRED ([www.em-dat.net](http://www.em-dat.net))
- Los sitios web de los puntos focales de GRD y ministerios a nivel nacional.

(b) *Reunión inicial y reuniones de planificación del trabajo en terreno:* el primer paso es organizar una reunión inicial con los funcionarios clave de gobierno que son responsables de la coordinación general de los sistemas de GRD del país al igual que aquellos funcionarios con responsabilidades sectoriales de GRD. En países donde la coordinación entre la autoridad nacional para la GRD y los ministerios/departamentos sectoriales aún es débil, la presencia de representantes de estas últimas instituciones en la reunión inicial puede ayudar a fortalecer esta coordinación. De otra manera, puede ser necesario separar las reuniones, particularmente si la evaluación tiene el foco en un sector específico. El propósito de la reunión inicial es:

<sup>12</sup> Un organigrama del funcionamiento institucional de la GRD nacional es muy útil para este propósito y puede ser solicitado desde la autoridad nacional responsable o se puede descargar la última información establecida desde los respectivos sitios web.

<sup>13</sup> Generalmente están a disposición en las ONG nacionales e internacionales con una fuerte presencia en terreno, en áreas crónicamente expuestas a amenazas naturales.

- Obtener el apoyo y compromiso del gobierno a nivel de toma de decisiones de alto nivel.
- Conducir la orientación/guía general de la política de gobierno para la evaluación.
- Acordar los temas clave a ser abordados durante el proceso de evaluación.
- Acordar las áreas expuestas a desastres que deben ser cubiertas por la evaluación.

Los participantes clave en la reunión inicial deberán incluir:

- Los puntos focales y/o oficiales para la GRD con poder de toma de decisiones relacionadas con políticas, estrategias y programas de GRD (por ejemplo de la Oficina, Consejo y/o Buró Nacional de Gestión de Desastres).
- Representantes de las OING y ONG/OSC claves activas en GRD y, si corresponde, cualquier organización del sector privado pertinente<sup>14</sup>.

Debería invitarse a los Representantes de las siguientes organizaciones/agencias debieran estar invitados, según corresponda:

- Ministerio del Gobierno Local, particularmente las unidades que representan los distritos expuestos a desastres.
- Ministerios/departamentos técnicos de sectores vulnerables (por ejemplo, agricultura, ganadería, pesca, forestal, infraestructura/obras públicas, recursos hídricos, salud, educación).
- Ministerios de planificación y economía (si corresponde).
- Instituciones Nacionales de Investigación (si corresponde).
- OING, ONG/OSC y organizaciones del sector privado (si corresponde).
- Organizaciones de NU/desarrollo y ayuda bilateral (si corresponde).

La reunión inicial debiera, entre otros, explícitamente:

- Discutir las características clave del contexto de amenazas nacionales e identificar las principales fortalezas y debilidades de las políticas generales de GRD y de la estructura institucional que puede requerir de un análisis en profundidad durante la evaluación.
- Acordar el nivel de apoyo de la contraparte y los nombres de los funcionarios de la contraparte de los ministerios sectoriales y coordinadores, incluyendo su participación, si es posible, en el trabajo en terreno, y comprometer el apoyo logístico y financiero (por ejemplo, transporte) de acuerdo con las necesidades.
- Identificar otras organizaciones gubernamentales internacionales/nacionales, inter-gubernamentales u ONG/OSC involucradas en la GRD en distintos niveles.
- Seleccionar las provincias/distritos/pueblos pilotos expuestos a desastres para estudios en terreno.
- Discutir otras políticas o asuntos relacionados con los recursos, dependiendo de cada situación específica.

Dado el número de temas a cubrir, sería de ayuda si la reunión inicial se agendara durante medio día. Como no será posible cubrir todos estos temas en profundidad en una sesión, será necesario agendar reuniones de seguimiento con algunos de los participantes para enriquecer los detalles, y para emprender la planificación detallada para el trabajo en

<sup>14</sup> La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, FICR, por ejemplo, es una fuente valiosa de información y un actor experimentado en la preparación y respuesta ante emergencias en muchos países.

terreno. A medida que se desarrolla la reunión inicial, sería aconsejable que el presidente/facilitador estableciera una o más reuniones grupales técnicas más pequeñas sobre temas específicos, con el objeto de poder avanzar en la agenda principal. Puede resultar útil invitar a representantes de organizaciones de ayuda y desarrollo internacional a estas reuniones.

**Reuniones de planificación de trabajo en terreno:** Siguiendo los lineamientos generales del acuerdo alcanzado en la reunión inicial, será fundamental para el equipo de evaluación realizar una serie de reuniones de planificación con las contrapartes e intérpretes locales para el trabajo de campo con el objeto de:

- Identificar y seleccionar otros asistentes/personal en terreno si corresponde.
- Encargarse de la planificación detallada del programa y del itinerario del trabajo en terreno.
- Hacer lo arreglos logísticos para las visitas a terreno.
- Llegar a un acuerdo sobre las herramientas y métodos participativos a utilizar.
- Llegar a un acuerdo y afinar las cuestiones clave y los indicadores relacionados para la evaluación institucional a nivel local, nacional y de distrito.

También sería aconsejable comenzar a planificar cómo encargarse del análisis de datos y visualizar el apoyo técnico/logístico que pueda ser necesario.

## 2. TRABAJO EN TERRENO

(c) **Estudio de diagnóstico a nivel nacional:** Se recomienda que el primer estudio de diagnóstico sea realizado a nivel nacional, ya que proporcionará una comprensión del marco general de la GRD, objetivos de políticas, tecnologías, estructuras institucionales y mecanismos existentes de coordinación de la GRD antes de avanzar a niveles descentralizados, en donde las estructuras institucionales y los mecanismos existentes de coordinación de GRD pueden ser menos desarrollados o efectivos. Debieran planificarse y conducirse una serie de sesiones de “lluvia de ideas” y entrevistas grupales sobre los asuntos clave a nivel nacional con representantes de las organizaciones más importantes identificadas en la reunión inicial. Si dicha reunión concluyó que había sectores específicos especialmente vulnerables, los ministerios y departamentos responsables por estos sectores debieran ser los puntos de entrada claves para la evaluación. La descripción detallada sobre quién debe ser contactado y qué se debe buscar está descrita en el Módulo 3.

(d) **Estudio de diagnóstico a nivel de distrito:** Las reuniones informales/sesiones de “lluvia de ideas”/entrevistas clave deben ser conducidas a nivel de distrito/estado/provincia para explorar los temas clave identificados en la reunión inicial y otros temas que pudieran emerger sólo a este nivel. El objetivo es evaluar los sistemas institucionales formales e informales disponibles a niveles intermedios, sus roles, fortalezas, debilidades y ventajas comparativas para implementar los programas de GRD. El proceso debiera contribuir de manera constructiva a la selección de pueblos/comunidades a ser visitadas durante el estudio de diagnóstico a nivel local. La descripción detallada sobre quién debe ser contactado y qué se debe buscar está descrita en el Módulo 4.

(e) **Estudio de diagnóstico a nivel local:** El quinto paso durante el proceso de evaluación involucra el trabajo en terreno a nivel de comunidad en los pueblos seleccionados

identificados a través de las consultas a nivel nacional e intermedio. Este estudio a nivel de comunidad incluye dos pasos:

- (i) Elaboración de perfiles por comunidad.
- (ii) Evaluaciones institucionales a nivel de comunidad.

La elaboración de perfiles a nivel de comunidad es un paso fundamental antes de encargarse de la evaluación institucional a nivel local, ya que proporciona una comprensión básica del contexto de estudio, parámetros socio-económicos clave que incluyen los sistemas de producción y de medios de vida, y de las características generales de la vulnerabilidad de los pueblos/comunidades y las amenazas específicas que enfrentan.

Se pueden realizar visitas en terreno en 3 a 5 pueblos dependiendo de la disponibilidad de tiempo. Es importante decidir con anticipación los métodos y herramientas participativos con los cuales comenzar el estudio, y utilizar otros métodos y herramientas de evaluación rurales rápidos y participativos dependiendo de la necesidad y de los requerimientos de información. Se sugiere no solicitar a los participantes voluntarios en el estudio que dediquen más de medio día a estos ejercicios y discusiones, y planificar sesiones en grupo e individuales de acuerdo a esto a lo largo del día. La descripción detallada sobre quién debe ser contactado y qué se debe buscar está descrita en el Módulo 5.

*(f) Vínculos y coordinación entre niveles institucionales:* Los temas de coordinación, comunicación y vínculos colaborativos entre los niveles institucionales constituyen un tema crucial a ser abordado en la evaluación general. Las preguntas clave para identificar fortalezas y debilidades de los vínculos verticales y horizontales y las propuestas de mejoramiento debieran ser incorporadas en los estudios en cada nivel.

Es fundamental una sesión específica para discutir estos temas a través de los distintos niveles y con una variedad de participantes clave es fundamental. El mejor momento para llamar a una reunión conjunta de participantes como ésta para discutir la coordinación horizontal y vertical, el flujo de comunicación y la integración de los temas de GRD entre los distintos niveles, será cuando los datos básicos de los niveles individuales hayan sido examinados y se hayan realizado algunas hipótesis como base para la discusión. Si bien los papeles y funciones principales que tienen o debieran tener las organizaciones de GRD a nivel de comunidad, distrito y nacional serán abordados con más profundidad en Módulos 3-5, en el cuadro 2.1 aparece un ejemplo de los papeles y funciones clave de cada nivel, con el objeto de proporcionar una base para comparar las contribuciones complementarias de cada nivel.

*(g) Diagnóstico específico del sector:* Muchas funciones de la GRD se sobreponen/coinciden con los mandatos de los ministerios o agencias sectoriales. Por ejemplo, los Ministerios de Agricultura y/o Recursos Hídricos generalmente abordan los desafíos relacionados con la GRD como el manejo sostenible de tierras y aguas, y el manejo sostenible de recursos naturales. Es por lo tanto fundamental que la evaluación también tome en cuenta los mandatos y programas de estos ministerios sectoriales relacionados con la GRD y los temas específicos de cada sector. Estos aspectos deben ser cuidadosamente analizados para entender cómo están establecidos los mecanismos de coordinación con los sistemas formales de GRD y la manera cómo funcionan es igualmente importante. A modo

de ilustración, esta Guía proporciona una mirada de los problemas del sector agrícola con el propósito de destacar los riesgos de desastre inherentes a la agricultura, y los papeles y contribuciones que podría hacer la agricultura a un sistema de GRD que funcione íntegramente. Es importante subrayar que el diagnóstico específico por sector debiera estar integrado con los análisis del sistema nacional de GRD y las estructuras institucionales.

### 3. ANÁLISIS DE DATOS, REDACCIÓN DEL INFORME Y REUNIÓN(ES) CONCLUSIVA(S)

(b) *Análisis de datos y redacción del informe:* Se debiera preparar un borrador de informe con los hallazgos generales y las recomendaciones para ser presentado durante la reunión conclusiva con los representantes de las organizaciones gubernamentales nacionales, ONG y organizaciones donantes. En el Módulo 6 es posible encontrar una descripción sobre un enfoque posible para analizar, integrar y estructurar los hallazgos provenientes de los estudios en terreno. Se necesitarán por lo menos tres a cuatro días para el análisis y la redacción del informe.

(i) *Reunión(es) conclusiva(s):* Se deberá organizar una reunión única o varias reuniones conclusivas con las organizaciones a nivel nacional o intermedio con el objeto de compartir los hallazgos indicativos del equipo y para discutir las implicancias de los hallazgos y las recomendaciones con los participantes nacionales. También se deberá realizar una reunión conclusiva separada con los proyectos asociados a nivel nacional y con los representantes de agencias donantes. La decisión con respecto a si realizar reuniones conjuntas o separadas con los diferentes participantes y grupos de interés deberá ser tomada a la luz de las circunstancias y sensibilidades locales.

(j) *Consolidación del informe final:* Puede ser necesario realizar reuniones finales antes de completar el informe de evaluación con los puntos focales nacionales de GRD para aclarar hechos e interpretaciones de los hallazgos del equipo y la factibilidad de las recomendaciones propuestas.

En conclusión, los diferentes pasos señalados están resumidos en el Recuadro 2.1 con el objeto de destacar la secuencia lógica de estos pasos y la coherencia del enfoque.

CUADRO 2.1

**Roles y funciones principales de las diversas organizaciones<sup>15</sup> a distintos niveles por elementos de la GRD (ejemplo ilustrativo)**

NIVEL	ACTORES	PRE-DESASTRE				DESASTRE / EMERGENCIA		POST-DESASTRE	
		PREVENCIÓN	MITIGACIÓN	PREPARACIÓN	RESPUESTA	RECUPERACIÓN	DESARROLLO		
Internacional	Agencias internacionales	Crear conciencia sobre la GRD	Asegurar calidad en los proyectos de infraestructura financiados por donantes	Tratar la GRD como una actividad inclusiva	Movilizar ayuda financiera como garantías y créditos a largo plazo	Financiar programas de rehabilitación y de Alimentos por Trabajo	Incluir actividades de GRD en la planificación del desarrollo		
Nacional	Gobierno nacional	Establecer sistemas de alerta temprana, infraestructura, marco legal y político para la GRD	Promulgar normativas de seguridad y códigos de construcción	Preparar un plan nacional de alivio de desastres	Declarar desastre y estado de emergencia	Establecer fondos para emergencia y recuperación	Preparar códigos de conducta para desarrollo y socorro		
Provincia /distrito / municipalidad		Establecer reglas locales de administración; proporcionar incentivos para la promoción de tecnologías de reducción del riesgo	Promover enfoques multisectoriales e integrados de GRD	Proporcionar datos agroecológicos para el plan nacional de socorro	Coordinar y mediar acciones entre los niveles local y nacional	Implementar Alimentos por Trabajo u otros programas de rehabilitación	Proteger la infraestructura; promover tecnologías de reducción del riesgo		
	Instituciones de investigación y agencias de línea técnica	Desarrollar tecnologías de reducción del riesgo	Probar tecnologías de reducción del riesgo y sistemas de pronóstico específicos por sector	Preparar planes sectoriales de gestión y respuesta del riesgo	Ayudar en evaluación de necesidades y distribución de insumos específicos por sector	Promover procesos de recuperación específicos por sector	Desarrollar tecnologías para la reducción de riesgos		

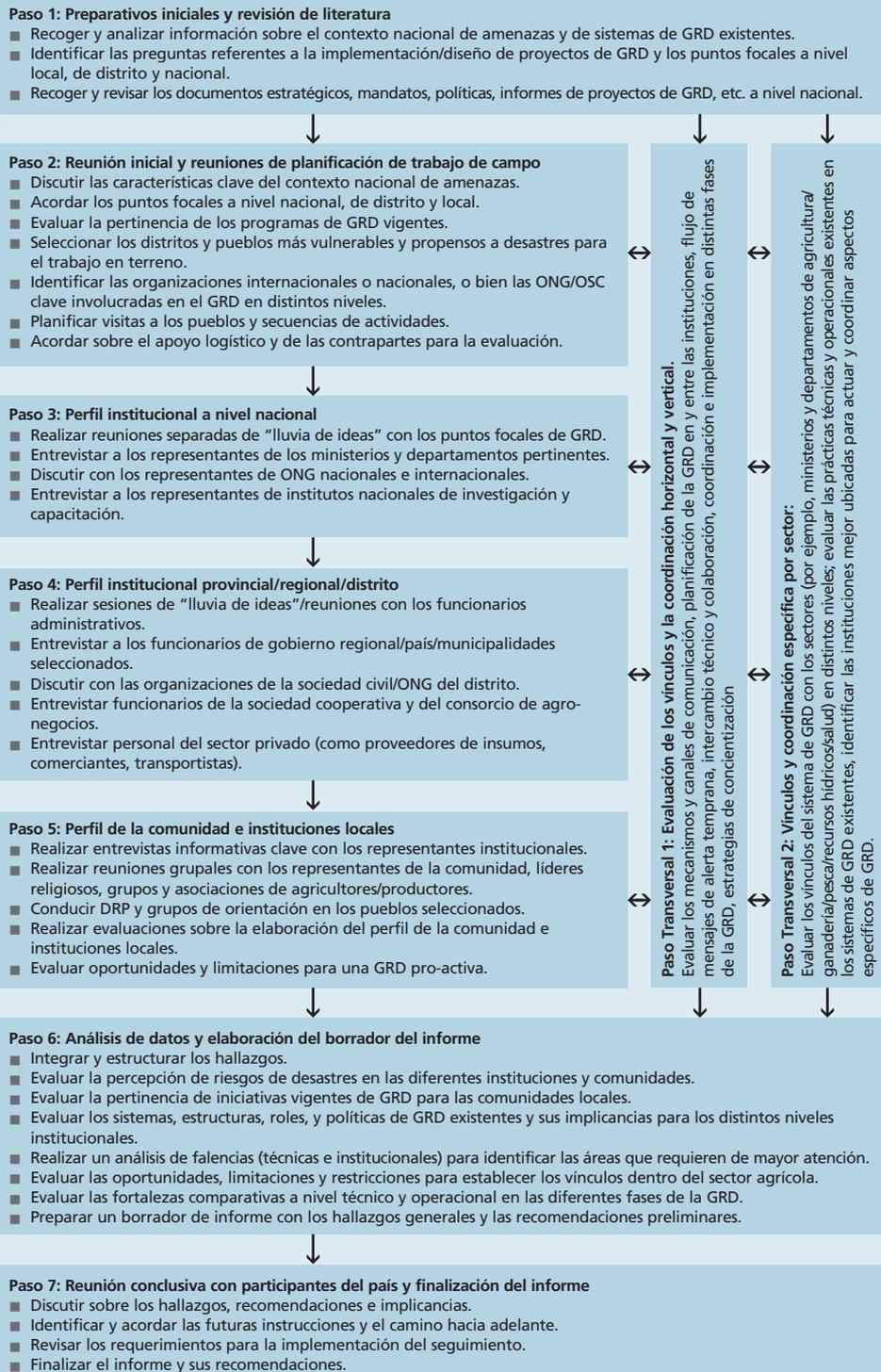
15 Los roles y funciones descritas en este cuadro son sólo indicativas.



NIVEL	ACTORES	PRE-DESASTRE			DESASTRE / EMERGENCIA		POST-DESASTRE	
		PREVENCIÓN	MITIGACIÓN	PREPARACIÓN	RESPUESTA	RECUPERACIÓN	DESARROLLO	
Provincia /distrito / municipalidad	ONG de nivel intermedio	Otorgar capacitación a ONG locales	Realizar planificación de cuencas hidrográficas/ fluviales	Otorgar capacitación a ONG locales	Mediar entre el nivel nacional y local	Establecer proyectos de rehabilitación para restaurar los activos perdidos	Promover desarrollo local institucional	
	Gobierno local	Desarrollar plan local de prevención de desastres	Realizar una planificación de cuencas/cuencas hidrográficas	Preparar planes de evacuación y contingencia	Proporcionar albergue a los hogares desplazados	Establecer proyectos de rehabilitación para bienes públicos	Preparar mapas locales de riesgo y difundir información	
	Líderes / representantes locales	Planear/implementar campañas de concientización	Solicitar asistencia técnica externa en GRD	Desarrollar campañas de concientización	Actuar como puntos focales asesores	Promover tecnologías mejoradas	Facilitar vínculos y coordinación entre las organizaciones	
Comunidad	Comités locales de emergencia	Realizar diagnósticos de riesgos y amenazas	Realizar evaluaciones de vulnerabilidad en los hogares	Preparar planes de evacuación	Desplegar equipos de rescate y búsqueda	Desplegar equipos/ comités de ayuda alimentaria	Asesorar en cómo reducir la vulnerabilidad local	
	ONG locales	Otorgar capacitación a OBC locales	Realizar evaluaciones de vulnerabilidad en los hogares	Conducir campañas de concientización	Desplegar entrenadores en higiene y salud	Otorgar apoyo y asesoría psicológica	Definir prioridades locales para reducir la vulnerabilidad	
	Intermediarios micro-financieros	Realizar diagnósticos de riesgos y amenazas	Promover prácticas de mitigación	Difundir el riesgo a través del sistema	Realizar evaluaciones de daños	Arreglar repactación de deudas y otras actividades especiales	Integrar la GRD en actividades de desarrollo	
	Organizaciones de base comunitaria	Realizar diagnósticos de riesgos y amenazas	Mantener la infraestructura pública	Construir infraestructura para proteger la propiedad	Interceptar las redes de solidaridad habituales	Movilizar a las comunidades para una acción conjunta	Proporcionar apoyo moral y consejo	

RECUADRO 2.1

**DIAGRAMA DE FLUJO PARA UN ESTUDIO DE DIAGNÓSTICO DE SISTEMAS INSTITUCIONALES DE GRD**





# EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES A NIVEL NACIONAL

## ¿CUÁL ES EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE GRD?

Los sistemas e instituciones nacionales de GRD son las fuerzas impulsoras para planificar, implementar, monitorear y evaluar los procesos y productos de GRD dentro de un país, y así asegurar la coordinación entre todos los participantes involucrados en cualquiera de las fases de la GRD. Además, juegan un papel central en la integración de los esfuerzos de GRD en políticas y programas de desarrollo con el objeto de reducir la vulnerabilidad de los medios de vida rurales a las amenazas naturales. Las instituciones nacionales de GRD desarrollan marcos de políticas, planes de gestión frente a desastres y códigos de conducta en alivio y desarrollo; proporcionan pautas y ayuda en el desarrollo de sistemas de alerta temprana y en declarar fase/estado de emergencia durante las desastres; y lideran la comunicación con las agencias públicas y sectoriales en distintos niveles.

La existencia (como una necesidad básica) y el papel coordinador de las instituciones de GRD es fundamental, aunque no suficiente, para asegurar que los sistemas de GRD sean funcionales y operacionales. Igualmente importante son los vínculos formales con agencias sectoriales que tienen responsabilidades sectoriales complementarias para la GRD, y por lo tanto necesitan integrar aspectos de GRD en su trabajo normal de desarrollo. A pesar de que existe un énfasis creciente sobre la reducción del riesgo frente a desastres, en muchos países en desarrollo el mandato de las instituciones nacionales de GRD generalmente se centra en la coordinación y en la promoción de las estrategias de prevención y mitigación. La implementación final de las acciones de prevención y mitigación y la responsabilidad directa para la respuesta de emergencia, no obstante, siguen siendo tarea de las agencias sectoriales. Por lo tanto, dependiendo del tema del punto de entrada de la evaluación, se debiera incluir en el análisis a las agencias sectoriales pertinentes. Se utiliza la agricultura para ilustrar temas, preguntas, demandas y desafíos específicos del sector en el contexto de la GRD.

## ¿POR QUÉ HACER EVALUACIONES INSTITUCIONALES A NIVEL NACIONAL?

El objetivo de la evaluación institucional a nivel nacional es proporcionar conocimientos, pautas y listas de control para ayudar a los practicantes de GRD a:

- Comprender mejor las fortalezas y debilidades de las políticas, marcos legales, códigos de conducta, estructuras institucionales y mecanismos de coordinación de la GRD, entre ellos, incluyendo ministerios nacionales puntos focales para la GRD, otros ministerios sectoriales involucrados, organizaciones de investigación y/o ONG y OSC.
- Evaluar la capacidad, efectividad y qué tan adecuados son los instrumentos claves para la GRD, el grado en el que éstos se utilizan/promueven realmente a través de las instituciones a nivel nacional, y cómo los programas y servicios de GRD se comunican y promueven a niveles descentralizados.
- Llevar a cabo evaluaciones más a fondo de las capacidades técnicas en países que están experimentando procesos de reestructuración organizacional para colaborar mejor en el cambio de las operaciones reactivas de alivio de emergencias por estrategias de prevención, mitigación y preparación frente a los riesgos de desastres.
- Contribuir al desarrollo de una política de GRD nacional coherente y efectiva con el objeto de guiar el desarrollo de estrategias y planes de GRD complementarios a nivel local y de distrito.
- Identificar los atributos institucionales tangibles (políticas, mandatos y estructuras organizacionales, y los instrumentos de apoyo tales como finanzas, apoyo logístico, tecnologías) e intangibles (actitudes, percepciones y factores motivacionales subyacentes) que determinen el éxito de los programas de GRD.

## ¿CÓMO INICIAR LA EVALUACIÓN?

El éxito de cualquier evaluación institucional depende del punto de acceso institucional “correcto”. Así, es importante en el inicio identificar el punto focal nacional donde se realizará el proceso de evaluación y las organizaciones asociadas más pertinentes. En la mayoría de los casos, es probable que el punto de acceso sea la Oficina Nacional de Gestión de Desastres, si existe, o las principales instituciones involucradas en la GRD<sup>16</sup>. La agencia responsable por el desarrollo, interpretación y difusión de la información<sup>17</sup> de alerta temprana también debe estar involucrada desde el inicio de la evaluación. En un paso siguiente, los ministerios sectoriales seleccionados tales como el Ministerio de

16 El nombre de la institución punto focal responsable de la coordinación de todos los temas de GRD a nivel nacional varía de un país a otro. Algunos nombres comúnmente utilizados son: la Oficina Nacional de Gestión de Desastres (ONGD), la Autoridad Nacional de Gestión de Desastres (ANGD), el Centro Nacional de Gestión de Desastres (CNGD), el Buró Nacional de Gestión de Desastres (BNGD) o la Agencia Nacional de Gestión de Emergencias (ANGD). Estas oficinas/autoridades generalmente son parte del Ministerio del Interior (o Asuntos Internos) aunque en algunos países otros ministros desempeñan este papel, tales como el Ministro de Defensa Civil, el Ministro de Gestión de Desastres o el Ministro de Alivio y Rehabilitación. En otros casos, el punto focal reporta directamente al Jefe de Gobierno.

17 En la mayoría de los países las Agencias Meteorológicas Nacionales (AMN) y los Servicios Nacionales Hidrometeorológicos (SNHM) son los puntos focales para todos los tipos de sistemas de alerta temprana y la difusión de información y alertas tempranas.

Agricultura, Agua, Medio Ambiente o Salud, al igual que los ministerios/agencias multi-sectoriales seleccionados tales como el Ministerio para el Desarrollo rural o local, Finanzas y Planificación debieran estar involucrados.

RECUADRO 3.1

**CÓMO SELECCIONAR LOS PUNTOS INSTITUCIONALES CLAVE MÁS ADECUADOS.**

- ¿Cuál es el campo de acción, el propósito y los objetivos especiales de la evaluación?
- ¿Tiene la evaluación un foco de amenaza específico (por ejemplo, preparación para un huracán o mitigación de una sequía)?
- ¿Tiene la evaluación un foco sectorial? Si el foco aún no ha sido determinado, ¿qué sector(es) son clave con respecto a los objetivos de la evaluación?
- ¿Tiene la evaluación un foco predeterminado en ciertas fases del marco de la GRD, por ejemplo preparación, mitigación, alivio, reconstrucción, rehabilitación, incorporación, etc.?
- ¿Qué instituciones tienen los mandatos/responsabilidad de implementar el sistema de GRD, incluyendo la coordinación general y las responsabilidades sectoriales?
- ¿Qué ministerios/instituciones y agencias técnicas están designadas como puntos focales para los aspectos de GRD de actividades relacionadas?

Otros ministerios tales como el del Trabajo, Bienestar Social, Interior, Obras Públicas, Alivio y Rehabilitación, o Defensa usualmente desarrollan funciones de punto focal para la GRD y debieran por lo tanto ser consultados sobre los aspectos seleccionados de la GRD, si corresponde. El punto de entrada institucional también dependerá del propósito específico del análisis y su pertinencia o foco en un sector particular. Por ejemplo, si hay elementos clave predeterminados relacionados con temas de emergencias de salud, el Ministerio de Salud sería el punto de entrada ideal.

Basándose en el resultado de la reunión inicial (ver Módulo 2), será necesario ahondar en las discusiones técnicas con las instituciones de GRD a nivel nacional. Se recomiendan 3 metodologías básicas para la evaluación inicial a nivel nacional:

- Entrevistas semi-estructuradas con informantes clave o personas clave seleccionadas en la entrega de recursos.
- Sesiones de “lluvia de ideas” con múltiples actores.
- Discusiones grupales de ciertos temas en profundidad.

Generalmente el trabajo grupal genera hallazgos y recomendaciones más filtrados, “socialmente controlados” y por lo tanto más neutrales y ampliamente aceptados. Las entrevistas individuales tienden a proporcionar conocimientos más profundos y reflexiones críticas, con el riesgo, no obstante, de reflejar solamente un punto de vista. Por lo tanto, la triangulación en el uso de tres métodos es altamente recomendada.

## RECUADRO 3.2

**PASOS PARA CONDUCIR LA RECOLECCIÓN DE DATOS A NIVEL NACIONAL**

Los siguientes pasos para conducir una recolección de datos a nivel nacional son indicativos, y deben ser enmendados o secuenciados de manera diferente de acuerdo con las situaciones específicas.

1. Organizar una sesión de *"lluvia de ideas"* conjunta con los actores de las organizaciones nacionales clave que participan, incluyendo al gobierno, las instituciones de capacitación e investigación, las organizaciones/cooperativas productoras, y las ONG/OSC para obtener una "imagen global" y evaluar los temas críticos, fortalezas y debilidades, así como las áreas de información potencialmente conflictivas o tabú. El método de tarjetas es una herramienta útil en las sesiones de *"lluvia de ideas"* para recoger percepciones iniciales. Se pide a los participantes que completen unas tarjetas (una idea por tarjeta) que se ordenan luego en categorías o grupos de ideas en un panel o en una mesa. Una variante de este método sería desplegar el cuadro 3.1 con la primera columna de la matriz completada con las preguntas clave, dejando la segunda y tercera columnas en blanco. El grupo completará entonces estas dos columnas en blanco durante un proceso guiado de *"lluvia de ideas"* a través del cual se intentará abordar los temas de una manera estructurada. Este ejercicio podría, de esta manera, estimular discusiones más profundas y más detalladas de acuerdo con el país específico de la matriz.
2. Analizar el resultado de la sesión de *"lluvia de ideas"*. Identificar necesidades/falencias de información adicional y participantes/informantes útiles para las reuniones individuales de seguimiento. La cantidad de entrevistas dependerá del tiempo disponible para la evaluación.
3. Conducir entrevistas semi-estructuradas con funcionarios seleccionados de gobierno para la GRD y otros participantes pertinentes con el objeto de obtener un entendimiento más profundo de algunos de los temas que surgieron en la sesión de *"lluvia de ideas"*.
4. Iniciar como un paso final y mecanismo de chequeo cruzado una discusión técnica grupal (2 a 3 horas) con invitados seleccionados, para intentar resolver conflictos con respecto a hechos percibidos y puntos de vista ampliamente divergentes y suplir las faltas de información restantes. Esta reunión requiere de una cuidadosa preparación; los puntos clave a discutir deben ser presentados en forma de hipótesis de trabajo.
5. A través de todo el proceso, realizar un chequeo cruzado o aclarar los hechos, las hipótesis y las recomendaciones encontradas en las publicaciones clave tales como documentos de estrategia, panfletos, boletines, informes anuales, estados financieros o, si están disponibles, informes que documenten experiencias y lecciones aprendidas de desastres anteriores.

### **MANTENER UN REGISTRO SOBRE LA TRAYECTORIA DE LA INFORMACIÓN A MEDIDA QUE AVANZA LA EVALUACIÓN**

El cuadro 3.2 complementa el cuadro 3.1 agregando un conjunto más específico de temas técnicos relacionados con la GRD. Sin embargo, su objetivo principal es servir como un ayuda-memoria para monitorear los resultados y los hallazgos producto de las sesiones de “lluvia de ideas”, de las discusiones y de las entrevistas grupales, e identificar las falencias para una exploración y análisis futuro. El cuadro debiera completarse al final de la evaluación nacional. Deberían completarse también cuadros similares luego de completar las evaluaciones a nivel de distrito y comunidad (ver módulos 4 y 5). Los tres cuadros servirán como aportes valiosos para el análisis general y la formulación de recomendaciones (ver módulo 6).

### **“PRODUCTOS” INTERMEDIOS DEL ESTUDIO A NIVEL NACIONAL**

Los “productos” intermedios a obtener del estudio a nivel nacional como aportes para la evaluación general incluyen:

- Perfil nacional de amenazas.
- Mapa de vulnerabilidad de amenazas múltiples.
- Cuadro resumen de las diferentes organizaciones involucradas en la GRD a nivel nacional, indicando brevemente sus diferentes mandatos, papeles y responsabilidades.
- Diagrama de fortalezas y debilidades (análisis FODA) del sistema de GRD a nivel nacional.
- Hoja de seguimiento completada.

CUADRO 3.1

## Temas genéricos clave sobre la capacidad institucional nacional para la GRD

Temas clave	Estructuras organizacionales relacionadas "donde mirar"	Indicadores y/o mecanismos o procesos institucionales pertinentes
¿Cuáles son las políticas de GRD y los marcos legales existentes?	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ministerio especializado en GRD.</li> <li>■ Comité intergubernamental sobre gestión de desastres.</li> <li>■ Foro/Junta Asesora Nacional de Gestión de Desastres.</li> <li>■ Oficina Nacional de Gestión de Desastres.</li> <li>■ Plataforma Nacional para la gestión del Riesgo de Desastres.</li> <li>■ Consejo/Comité Nacional de Gestión de Desastres.</li> <li>■ Agencias sectoriales de gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Marco legal formal para la GRD, actas relacionadas o decretos de gobierno, códigos de desastres, estándares de seguridad, órdenes para la GRD/RRD o respuesta frente a emergencias.</li> <li>■ Marcos nacionales de políticas de GRD, visión o documentos de estrategia.</li> <li>■ Mandatos sectoriales de GRD especificados; documentos/estrategias sobre políticas sectoriales de GRD.</li> <li>■ Una estrategia nacional de implementación de la GRD (tal como el manejo del ciclo de la GRD) y/o plan de acción.</li> <li>■ Plan de acción de respuesta frente a emergencias y/o plan de acción para la GRD disponible/actualizado permanentemente.</li> <li>■ Pauta formal con criterios y gatilladores para declarar situaciones de emergencia.</li> <li>■ Pautas formales para promover ejercicios de automatización y de simulación a nivel comunitario.</li> </ul>
¿Qué estructuras organizacionales existen actualmente para implementar la GRD en todo el país?	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Comités y Centros de Operaciones Nacionales de Gestión de Desastres.</li> <li>■ Oficina Nacional de Gestión de Desastres.</li> <li>■ Agencia Nacional de Alerta Temprana.</li> <li>■ Servicio meteorológico/hidrometeorológico.</li> <li>■ Agencias de línea sectorial involucradas en la GRD.</li> <li>■ Centros de Capacitación en GRD.</li> <li>■ Instituciones de Investigación.</li> <li>■ Protección Civil Nacional.</li> <li>■ OING, ONG, OSC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Operaciones de RRD/GRD y centros de capacitación.</li> <li>■ Grupo de acción multidisciplinario de manejo estratégico para la gestión de desastres (también RRD), existente en todos/algunos niveles.</li> <li>■ Grupo de Acción multidisciplinario para la respuesta frente a desastres instituidos y en marcha.</li> <li>■ Marcos de GRD incorporados en la línea de las actividades del ministerio, Grupos de Acción.</li> <li>■ Sistemas de comunicación de emergencia y Alerta Temprana Nacional.</li> <li>■ Equipos de rescate.</li> <li>■ Roles y responsabilidades de las OING, ONG y OSC en la GRD y respuesta frente a emergencias definidas.</li> </ul>





Temas clave	Estructuras organizacionales relacionadas "donde mirar"	Indicadores y/o mecanismos o procesos institucionales pertinentes
¿Cuáles son las capacidades operacionales del sistema formal de GRD (durante diferentes fases del proceso de GRD)?	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Oficina Nacional de Gestión de Desastres.</li> <li>■ Ministerios sectoriales.</li> <li>■ Programa Integral de Gestión de Desastres (si hubiera).</li> <li>■ Agencias meteorológicas e hidrometeorológicas nacionales.</li> <li>■ Centros de Coordinación de Gestión de Desastres.</li> <li>■ Grupos o Grupos de Acción de GRD a nivel nacional.</li> <li>■ Gobierno, OING, ONG, centros de capacitación.</li> <li>■ Agencias de NU y plataformas nacionales.</li> <li>■ OING, ONG y OSC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Magnitud del presupuesto y cantidad de personas formalmente empleadas en la GRD en los distintos niveles.</li> <li>■ Frecuencia y tiempo (dentro del ciclo de GRD) de las reuniones de los organismos clave en Gestión Nacional de Desastres.</li> <li>■ Programas y centros de capacitación nacionales para la GRD (presupuestos operacionales y dotación de personal).</li> <li>■ Materiales de capacitación disponibles en lenguaje local.</li> <li>■ Sistema de Alerta Temprana existente (¿y operacional a qué nivel?).</li> <li>■ Centros de operación de respuestas equipados adecuadamente para la emergencia.</li> <li>■ Centros y/o Grupos de Acción (GA) con mandatos y responsabilidades escritos claramente.</li> <li>■ Grupos de Acción de GRD en las agencias de líneas sectoriales.</li> <li>■ Los administradores de los GA en todos los niveles saben el contenido de las políticas de GRD, de los reglamentos generales y las responsabilidades.</li> <li>■ Existe un centro formal de comunicaciones y proporciona información e intercambio.</li> <li>■ Los mensajes de Alerta Temprana alcanzan los equipos/ poblaciones locales de GRD.</li> <li>■ Materiales/información de GRD disponibles y difundidos.</li> <li>■ Organización de ejercicios de prueba/simulacros.</li> <li>■ Evaluación del personal capacitado disponible para emergencias.</li> </ul>
¿Cuáles son los mecanismos de coordinación dentro del sistema nacional de GRD? ¿Cuáles son los roles y responsabilidades de las agencias sectoriales, ONG, y del sector privado para la GRD?	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Agencias/Ministerios sectoriales.</li> <li>■ Foro/grupos interdisciplinarios asesores en gestión de desastres en varios niveles.</li> <li>■ Comités/grupos de coordinación.</li> <li>■ OING, ONG y OSC.</li> <li>■ Plataforma nacional de EIRD.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mandatos y responsabilidades para los distintos tipos de participantes/ organizaciones clave definidos para la GRD.</li> <li>■ Planes de GRD integrados y transversales en distintos niveles.</li> <li>■ Planes de acción de GRD sectoriales hacen referencia a otros sectores.</li> <li>■ Vínculos/MoU institucionalizados entre las agencias de gobierno, instituciones de investigación y capacitación, y ONG.</li> <li>■ Existencia de Grupos Básicos/Grupos de Acción de GRD en las agencias relacionadas.</li> <li>■ Reuniones regulares para los comités de coordinación de GRD.</li> <li>■ Plan de trabajo para el comité de GRD.</li> <li>■ Descripción de funciones que incluyen tareas relacionadas con la GRD.</li> </ul>
¿Cuáles son los mecanismos para la cooperación regional e internacional en GRD y/o respuesta frente a emergencias?	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Organización nacional de GRD o cuerpo encargado de la toma de decisiones.</li> <li>■ Plataforma Nacional.</li> <li>■ Coordinador del sistema de NU.</li> <li>■ Plataforma de EIRD.</li> <li>■ FICR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ El país participa o dirige programas regionales de GRD.</li> <li>■ Viajes de estudio e intercambios con otros países.</li> <li>■ Programas internacionales vigentes sobre GRD.</li> <li>■ Proyectos de inversión con componentes de reducción de riesgos.</li> <li>■ Vínculos establecidos con el sistema de EIRD de NU.</li> <li>■ Peticiones relámpago realizadas a los países donantes.</li> <li>■ Acuerdos regionales para la estandarización, planificación e implementación de GRD (Gestión de incendios).</li> <li>■ Comité/unidad/centro nacional de coordinación de emergencias coordina la ayuda nacional/internacional para emergencias.</li> </ul>





Temas clave	Estructuras organizacionales relacionadas "donde mirar"	Indicadores y/o mecanismos o procesos institucionales pertinentes
¿Qué recursos se comprometen para la GRD?	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mecanismo de reserva de presupuesto nacional.</li> <li>■ Sección de administración y finanzas responsable de la GRD.</li> <li>■ Proyectos temáticos y presupuestos para la GRD.</li> <li>■ Proyectos y presupuestos específicos de acuerdo al sector.</li> <li>■ Proyectos de ayuda humanitaria de agencias donantes, OING, ONG.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Las instituciones de GRD reciben financiamiento para operación y mantención regular.</li> <li>■ Las instituciones de GRD implementan proyectos financiados por donantes.</li> <li>■ Se comprometen presupuestos para actividades clave bajo el plan de acción nacional de GRD.</li> <li>■ Programas de desarrollo con componentes de GRD.</li> <li>■ Tamaño del presupuesto y cantidad de personas formalmente empleadas en la GRD en distintos niveles.</li> </ul>
¿Existe un vínculo entre la GRD y la planificación para el desarrollo?	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Grupos de coordinación de emergencia/GRD integrados.</li> <li>■ Agencias de desarrollo sectorial relacionadas.</li> <li>■ ONG.</li> <li>■ Programas/Proyectos de fondos fiduciarios o nacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Se han transformado los arreglos institucionales de la respuesta de emergencia para incluir también la GRD.</li> <li>■ Programas de desarrollo con un componente/elemento de GRD.</li> </ul>

### RECUADRO 3.3

#### EJEMPLOS DE TEMAS AGRÍCOLAS ESPECÍFICOS DEL SECTOR A NIVEL NACIONAL

##### Agricultura de cultivos

- Historia de impactos de desastres, estimación de daños y pérdidas en los cultivos.
- Actividades de GRD desarrolladas por el Ministerio y/o Departamento de Agricultura o por las agencias pertinentes con recursos financieros adecuados.
- Política de gobierno sobre seguridad alimentaria, producción y diversificación de cultivos, protección de cultivos, desarrollo hortícola, y GRD en el sector agrícola.
- Instituciones formales/ONG/sociedad civil a nivel nacional involucradas en actividades específicas de promoción de la GRD en el sector agrícola.
- Instituciones del sector público de GRD / ONG involucradas en la interpretación de los mensajes del Sistema de Alerta Temprana y la comunicación de estos mensajes a los agricultores.

- Detalles para la planificación de la GRD, planificación de cultivos de contingencia, planes de ayuda y rehabilitación, actores principales, brechas, limitaciones e integración de los componentes de preparación/mitigación en planificación de GRD en el sector agrícola.
  - Planes de cultivo de contingencia-sequía, inundación, variedades de resistencia salina, cultivos de reserva en caso de hambruna.
  - Sistemas de cosecha con aguas lluvia - manejo de cuencas, estanques agrícolas, re-excavación de canales.
  - Diversificación de cultivos, empresas alternativas, sistemas agrícolas integrados, mixtos, etc.
  - Recuperación de suelo, sistemas de drenaje, estructuras de control de erosión, etc.
  - Pronóstico del tiempo/clima, estrategias de manejo alternado reactivo.
  - Comunicación de pronósticos a corto, mediano y largo plazo para los agricultores.
  - Operaciones de postcosecha innovadoras, bancos de semillas.
  - Prácticas integradas de manejo de plagas y enfermedades.
  - Rehabilitación de estanques, pruebas de flujo, diques, etc.
- Integración de estrategias de desarrollo de medios de vida en la planificación de la GRD para la agricultura.
- Desafíos o limitaciones en la implementación de programas y proyectos de GRD en el sector agrícola.
- Capacidad técnica de los grupos especializados, puntos focales de GRD en el Ministerio y/o Departamento de Agricultura y/o unidad de extensión (capacitación a la que se asistió, experiencia, etc.).

#### **Ganadería**

- Desastres que afectan la ganadería y estimación de los daños y pérdidas.
- Actividades de GRD desarrolladas por las instituciones ganaderas.
- Política de Gobierno para el sector ganadero y su concordancia con la GRD.
- Instituciones formales/ONG a nivel nacional involucradas en la GRD.
- Estado de la integración de las inquietudes sobre la mitigación/preparación frente a desastres en la planificación de la GRD en el sector agropecuario.
- Plan de contingencia-aprovisionamiento de forraje, bancos de forraje, establos, centros de vacunación, centros comunitarios de crianza de aves de corral.
- Desafíos o limitaciones en la implementación de programas y proyectos de GRD en el sector agropecuario.
- Fortalezas y debilidades en la capacidad técnica e institucional y la necesidad de una implementación efectiva del programa de GRD.

CUADRO 3.2

**Hoja de seguimiento de los procesos clave en los sistemas de GRD a nivel nacional**

Procesos clave e instrumentos (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores <sup>18</sup>	Estado <sup>19</sup>		Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación <sup>20</sup>			Comentarios
		Disponibilidad	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Responsabilidad principal	Personal	Cap. técnicas	Recursos financieros	
1. Evaluación del riesgo de desastre	Pautas disponibles para llevar a cabo la evaluación de riesgos de desastres.								
	Métodos de evaluación del riesgo y enfoques acordados/ estandarizados								
	Evaluación de experiencias/lecciones aprendidas en la aplicación de herramientas de evaluación disponibles.								
	Responsabilidades y papeles definidos y operacionales de las organizaciones responsables de la evaluación del riesgo.								
	Mapas trazados de vulnerabilidad, de riesgo de amenazas múltiples y específicos para cada amenaza a nivel nacional.								
	Medidas tomadas en el lugar para verificar la precisión de las evaluaciones del riesgo de desastres.								
	Procedimientos establecidos para la consolidación, clasificación y análisis de la información del riesgo de desastres, con criterios para cada nivel de alerta.								
Perfiles nacionales del riesgo de desastres por sector consolidados/dispersos.									

18 Los indicadores ayudan a identificar las instituciones con capacidad técnica e institucional especializada en cada elemento del marco de la GRD y para identificar las futuras oportunidades de intervención.

19 Categorías de evaluación propuestas: NE – no existente; ENO – existente pero no operacional; o – Operacional

20 Categorías de evaluación propuestas: B – Bien; S – Satisfactorio, I – Inadecuado

Procesos clave e instrumentos (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores <sup>18</sup>	Estado <sup>19</sup>		Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación <sup>20</sup>			Comentarios
		Disponibilidad	Rol de apoyo	Responsabilidad principal	Personal	Cap. técnicas	Recursos financieros		
2. Planificación y seguimiento de la Gestión del Riesgo de Desastres	Plan Integral de GRD (es decir, en todo el país) que aborde vulnerabilidades y riesgos múltiples y específicos.								
	Áreas principales de riesgo y riesgos de desastre definidos a nivel nacional/internacional.								
	Representantes de los grupos de mayor riesgo consultados en el proceso de planificación.								
	Existen mapas de vulnerabilidad que abordan vulnerabilidades simples y múltiples.								
	Indicadores definidos para controlar la implementación del plan de GRD y para evaluar la efectividad de los diferentes componentes.								
	Existencia de proyectos y programas de RRD y/o GRD								
	Mecanismos y responsabilidades para monitorear y actualizar la información del riesgo de desastres definidos.								
Aspectos de prevención y mitigación de riesgos (reconstruir mejor) incluidos en los proyectos/planes de rehabilitación y recuperación.									



Procesos clave e instrumentos (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores <sup>18</sup>	Estado <sup>19</sup>		Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación <sup>20</sup>			Comentarios
		Disponibilidad	Rol de apoyo	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Cap. técnicas	Recursos financieros	
3. Prevención y mitigación de desastres	Evaluaciones de experiencias pasadas de acciones de mitigación en desastres difundidas.								
	Mandatos y responsabilidades de las agencias sectoriales para la prevención especificadas en los planes de desarrollo y/o GRD existentes.								
	Mecanismos de financiamiento y recursos disponibles para la prevención/mitigación.								
	Tecnologías de prevención y mitigación y estándares existen a nivel nacional y aplicados/reforzados a través de agencias sectoriales								
	Conocimiento dentro de las agencias principales sobre tecnologías de prevención y mitigación disponibles o dónde acceder a ellas.								
	Elementos de GRD incorporados en los programas vigentes de desarrollo y en los planes de acción sectoriales.								
4. Integración de la GRD en la planificación para el desarrollo	Priorización de las actividades de GRD dentro de los programas de desarrollo y compromiso adecuado de fondos y de recursos humanos.								
	GRD incorporada en los planes de desarrollo sectorial (por ejemplo, agricultura, incluyendo la difusión de tecnologías para reducir el impacto de las amenazas naturales tales como control de aguas, manejo de suelos, prácticas de cultivo ambientalmente sostenibles).								
	Mecanismo para ampliar y mejorar las buenas prácticas y lecciones aprendidas.								



Procesos clave e instrumentos (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores <sup>18</sup>	Estado <sup>19</sup>	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación <sup>20</sup>			Comentarios
			Disponibilidad	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Cap. técnicas	
5. Sensibilización y difusión de información sobre el riesgo	Mecanismos para la evaluación de riesgos, la incorporación de información/alertas tempranas y comunicación del riesgo a los distritos.							
	Mecanismos para comunicar la información a los ministerios/departamentos pertinentes.							
	Mecanismos para la rápida difusión al público de información sobre el riesgo a través de medios masivos, sistemas de alerta local, con apoyo de agencias especializadas y redes de información.							
6. Sistemas nacionales de alerta temprana	Puntos focales/instituciones de alerta temprana establecidas a nivel nacional, con presupuesto y recursos humanos adecuados.							
	Existe un mecanismo para vincularse con los sistemas de alerta temprana.							
	Mecanismos para vincularse con ministerios sectoriales, departamentos y centros de emergencias.							
	Mecanismos para asegurar una rápida difusión de la información sobre alerta temprana en todo el país a niveles de distrito y local.							
	Sistemas de alerta de impacto específico de acuerdo al sector, indicadores y criterios de alerta, y planes de gestión de desastres/riesgos preparados.							
	Mecanismos para traducir la información de alerta temprana en los lenguajes locales existentes.							



Procesos clave e instrumentos (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores <sup>18</sup>	Estado <sup>19</sup>	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación <sup>20</sup>			Comentarios
			Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Cap. técnicas	Recursos financieros	
7. Preparación	Los planes y mandatos de GRD a nivel nacional prevén actividades concretas de preparación de acuerdo con el tipo de amenaza							
	Planes de preparación en el lugar específico de acuerdo al sector.							
	Directorio de nombres, detalles de contacto, roles y responsabilidades de los actores clave a nivel nacional.							
	Recursos y apoyo técnico/ayuda de socorro que pueden ser rápidamente movilizados (agencias ONG nacionales, internacionales y regionales) identificados y listados con puntos de contacto y detalle de contactos.							
	Organizaciones de rescate establecidas y equipadas con infraestructura y equipo para salvar vidas y propiedad.							
	Albergues, zonas altas e instalaciones disponibles para proteger vidas y medios de vida (en colaboración con funcionarios a nivel local/distrital)							
	Funcionalidad de las bodegas e instalaciones para el almacenamiento de alimentos de emergencia chequeada.							
Existencias básicas de materiales de alivio (agua potable, alimentos, carpas y frazadas) permanentemente disponibles en distritos más propclives a las amenazas (equipados y controlados centralmente)								



Procesos clave e instrumentos (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores <sup>18</sup>	Estado <sup>19</sup>	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación <sup>20</sup>			Comentarios
			Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Cap. técnicas	Recursos financieros	
7. Preparación	Arreglos logísticos planificados – transporte, combustible, agua, etc.							
	Equipos de emergencias sanitarias definidos y listos.							
	Estándares para la provisión de socorro existen para las personas más vulnerables (niños, ancianos, personas discapacitadas, mujeres, los más pobres)							
	Criterios para los distintos niveles de alerta y para evacuación establecidos.							
	Procedimientos/criterios para identificar rutas de evacuación (en colaboración con funcionarios locales/distritos) establecidos							
	Ejercicios de práctica de evacuación llevados a cabo y procesos acordados							
Sistemas de comunicación de emergencia a distintos niveles para asegurar una evacuación rápida (pre y post desastre) y/o socorro, si procede, en el lugar.								
Sistema de seguimiento de amenazas instalado/ implementado para asegurar una rápida respuesta (evacuación, socorro, si corresponde)								



Procesos clave e instrumentos (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores <sup>18</sup>	Estado <sup>19</sup>	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación <sup>20</sup>			Comentarios
			Disponibilidad	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Cap. técnicas	
8. Entrega de respuesta inmediata y/o socorro.	Sistema de alarma confiable en terreno para alertar a los funcionarios involucrados que inician la respuesta a la emergencia y la posterior evacuación si procede.							
	Proveedores de servicios pertinentes y operaciones de recuperación otorgadas por mandato y vinculadas a través de la red de información/alerta temprana.							
	Comité de coordinación/funcionario de alto nivel de la autoridad coordinadora nacional y ministerios sectoriales pertinentes nominados a formar el comité de emergencia cuando sea necesario.							
9. Evaluación de daños y pérdidas	Asistencia a alto nivel de gobierno en situaciones de post-emergencia para resolver los problemas, asegurar un adecuado financiamiento y apoyo logístico.							
	La declaración de "estado de emergencia" existe como una base para solicitar ayuda internacional/regional y asistencia técnica (NU, gobiernos, OING)							
	Seguimiento de operaciones de socorro/asistencia para asegurar que la ayuda llegue a aquellos que lo necesitan y evitar que se desvire.							
	Instrumentos, estándares y procesos para la evaluación de impacto/daño/pérdida, y necesidades de alimento, albergue, agua, medicinas, hospitalización, etc. establecidos.							
	Equipos sectoriales y sectoriales-transversales designados y capacitados.							
	Formatos de informe y métodos de análisis estandarizados y en el lugar.							



Procesos clave e instrumentos (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores <sup>18</sup>	Estado <sup>19</sup>	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación <sup>20</sup>			Comentarios
			Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Cap. técnicas	Recursos financieros	
10. Reconstrucción de asentamientos, infraestructura y servicios	Existen mecanismos y responsabilidades definidas para el diseño de planes/medidas integradas de recuperación y respuesta.							
	Mecanismos de coordinación para respuesta nacional/internacional y esfuerzos de recuperación establecidos/operacionales.							
	Arreglos para reparar/reconstruir la infraestructura (por ejemplo, calles, puentes, diques, escuelas y otras construcciones clave) y servicios (por ejemplo, salud, educación, extensión agrícola y aprovisionamiento de insumos).							
	Pautas para "reconstruir mejor".							
	Criterios de selección de personas para ser reubicadas/análisis de sus capacidades y oportunidades de obtener un empleo productivo establecidos.							
	Evaluaciones e información disponible sobre opciones de medios de vida transitorios para aquellas personas desplazadas temporalmente o sobre una base a largo plazo.							
Existen fondos de emergencia y reconstrucción nacional.								
Existen estándares/criterios para decidir la extensión de la ayuda de emergencia.								



Procesos clave e instrumentos (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores <sup>18</sup>	Estado <sup>19</sup>	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación <sup>20</sup>			Comentarios
			Disponibilidad	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Cap. técnicas	
11. Rehabilitación, recuperación social y económica	Existen mecanismos para preparar planes de rehabilitación y recuperación económica.							
	Existen mecanismos de financiamiento nacional que promuevan la rehabilitación.							
	Evidencia de aprovisionamiento de insumos clave de producción necesarios para la recuperación de los medios de vida; por ejemplo, para terminar botes y equipos, implementos agrícolas, semillas y fertilizantes.							
	Rol definido de las instituciones micro-financieras en la rehabilitación.							
	Existen planes para reconstruir medios de vida específicos del área en programas de rehabilitación.							
	Existen pautas para instituciones locales y grupos informales para ayudar a las comunidades afectadas.							
	Elementos de GRD incorporados en los programas de desarrollo/restauración de medios de vida para construir resiliencia frente a futuras amenazas.							

# EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES A NIVEL DE DISTRITO

## ¿CUÁL ES EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES DE GRD A NIVEL DE DISTRITO?

Las instituciones a nivel de distrito<sup>21</sup> juegan un rol importante en la coordinación y mediación entre los niveles local y nacional. Además de sus responsabilidades de administración local, estas instituciones generalmente implementan programas y proyectos de mitigación, preparación, respuesta y recuperación frente a desastres y desarrollo de medios de vida, algunos de los cuales pueden ser planificados y supervisados por instituciones nacionales. En particular, las instituciones de GRD a nivel de distrito generalmente son responsables de la preparación de los mapas de riesgo y perfiles de vulnerabilidad, del desarrollo e implementación de planes de contingencia, del suministro de insumos esenciales, de proponer y apoyar la diversificación de los medios de vida, de la difusión de los mensajes de alerta temprana, de la preparación de evaluaciones sobre necesidades inmediatas y de proporcionar alivio.

## ¿POR QUÉ HACER EVALUACIONES INSTITUCIONALES A NIVEL DE DISTRITO?

El objetivo de una evaluación institucional a nivel de distrito es:

- Identificar las fortalezas y debilidades de las instituciones de nivel intermedio dentro del sistema de GRD de un país, con particular énfasis en el diseño e implementación efectiva de las prácticas de GRD que corresponden localmente.
- Identificar las falencias específicas en las estructuras, roles y capacidades institucionales, con el objeto de diseñar medidas para fortalecer el sistema de GRD existente a nivel municipal/de distrito/provincial, mejorar vínculos con los sectores vulnerables (por ejemplo la agricultura, recursos de agua y salud), y reforzar la coordinación vertical y horizontal entre los diferentes actores.

21 El término “distrito” es utilizado para referirse al punto intermedio operacionalmente más importante (desde una perspectiva local) entre los niveles local y nacional. Con gran frecuencia éste es el nivel de “distrito”. Sin embargo, dependiendo del contexto específico del país, también puede ser “provincia”, “estado”, o “municipalidad”. En países con gobiernos estatales o provinciales separados, los métodos discutidos en el Módulo 3 para la evaluación a nivel local también pueden ser aplicables.

- Analizar los distintos (y algunas veces conflictivos) intereses y percepciones de todos los actores con respecto a la GRD, incluyendo los funcionarios de gobierno, políticos, representantes elegidos del consejo, líderes tradicionales, empresarios del sector privado, ONG y organizaciones de la sociedad civil.
- Identificar los atributos institucionales tangibles (políticas, mandatos y estructuras organizacionales), los instrumentos de apoyo (como finanzas, apoyo logístico y tecnologías) y los atributos intangibles (actitudes, percepciones y factores motivacionales subyacentes) que determinan el éxito de los programas de GRD a nivel de distrito.

### ¿CÓMO INICIAR LA EVALUACIÓN?

El proceso de evaluación a nivel de distrito debiera comenzar decidiendo a quién contactar. Los contactos indicativos para recoger información relevante son:

- representantes de la agencia de distrito que es punto focal para la GRD y miembros de los comités de GRD a nivel de distrito y sub-distrito;
- jefes de departamentos sectoriales a nivel de distrito y/o sus representantes (por ejemplo, agricultura, recursos de agua, salud, departamentos de obras públicas y educación);
- representantes de instituciones de capacitación, investigación y extensión a nivel de distrito;
- personal profesional en proyectos de desarrollo relacionados a nivel de distrito;
- representantes de ONG y OSC;
- representantes de organizaciones productoras, cooperativas e instituciones financieras a nivel de distrito; y
- comerciantes de productos agrícolas del sector privado, proveedores de insumos, medios y transportistas.

Los siguientes pasos pueden ser útiles para evaluar las instituciones de GRD a nivel municipal, de distrito o provincial (Recuadro 4.1). En vista de que usualmente existe una amplia gama de participantes involucrados en la GRD a nivel de distrito, una manera efectiva para recoger opiniones y puntos de vista a fondo (y posiblemente diversos) es realizar una serie de entrevistas semi-estructuradas y bien preparadas con grupos o representantes de las distintas agencias que participan. Un objetivo importante del análisis es comparar las perspectivas de los diferentes participantes. Los pasos organizativos propuestos en el Recuadro 4.1 son sólo indicativos y pueden requerir de adaptación de acuerdo con las distintas situaciones.

### TEMAS ESPECÍFICOS QUE SE DEBEN ABORDAR A NIVEL DE DISTRITO

(a) **Entender el perfil de amenazas y vulnerabilidad del distrito.** Esto incluiría un entendimiento claro de los tipos de amenazas y desastres que debilitan paulatinamente la seguridad del desarrollo y los medios de vida, y la frecuencia y estacionalidad de su ocurrencia. Los mapas de riesgo y vulnerabilidad de distrito al igual que los mapas de las zonas agroecológicas (ZAE) o calendarios estacionales de amenazas, si hubiera, son herramientas ideales para este propósito. Del mismo modo, es crucial entender los patrones socioeconómicos predominantes, la dotación de recursos naturales, las actividades de subsistencia y la ubicación y los perfiles de riesgo de los grupos (o sectores) más vulnerables,

y relacionar esta información con los mapas de exposición a amenazas. El criterio utilizado para definir los riesgos de amenazas y la vulnerabilidad a nivel de distritos deberá tener en cuenta los factores socioeconómicos e institucionales que aumentan la vulnerabilidad frente a las amenazas. También es importante la información sobre el impacto de desastres ocurridos en el pasado, las respuestas tomadas y las lecciones aprendidas.

#### RECUADRO 4.1

##### **PASOS PARA CONDUCIR LA OBTENCIÓN DE DATOS A NIVEL DE DISTRITO**

Anuncie su misión a tiempo y solicite además con anticipación una reunión con los participantes. A la llegada haga una visita de cortesía inicial al jefe de la agencia de GRD que es punto focal para proporcionar un breve resumen e invitar a la agencia a participar.

- Realizar una reunión de grupo con los participantes clave para (i) obtener su apoyo y compromiso; (ii) identificar los elementos clave de la estrategia de GRD a nivel de distrito; y (iii) acordar los temas principales a ser abordados a nivel de distrito.
- Basándose en los resultados de esta reunión, preparar listas de control de preguntas y herramientas aplicables a las diferentes instituciones a nivel de distrito; utilizar como recurso las preguntas/temas proporcionados en los cuadros 4.1 y 4.2. Las preguntas específicas de acuerdo al sector también debieran prepararse según sea el caso (ver, por ejemplo, las preguntas relacionadas con el sector agrícola entregadas en el Recuadro 4.2). Conducir una serie de reuniones de grupo/entrevistas con participantes seleccionados utilizando estas preguntas y herramientas.
- Si surgieran casos de gran interés o controversia durante este proceso, el equipo de evaluación deberá llamar y moderar una reunión técnica con las partes involucradas e interesadas con el objeto de obtener aclaraciones de los hechos y conocer los fundamentos de los distintos puntos de vista.
- Antes de realizar una reunión conclusiva final con los participantes (i) preparar una ficha de recapitulación de las distintas organizaciones involucradas en GRD a nivel de distrito, indicando brevemente sus distintos mandatos, roles y responsabilidades y la naturaleza del mecanismo de coordinación; y (ii) realizar una presentación visual que resuma los hallazgos del estudio con respecto a las fortalezas y debilidades de los sistemas institucionales existentes, incluyendo los mecanismos de coordinación, recursos disponibles, niveles de dotación de personal y experiencia, oportunidades y mejoramiento.

Presente el borrador de sus hallazgos para revisión y comentarios en una reunión conclusiva con los participantes clave para lograr la verificación o corrección de sus hallazgos y conclusiones

**(b) Analizar la estructura institucional, su efectividad y los mecanismos de coordinación horizontal/vertical para la GRD.**

Los miembros del equipo deben comprender precisamente quiénes son los actores clave para la GRD a nivel de distrito. También necesitan saber qué tecnologías, herramientas y métodos, reglas y normativas (decretos, estándares, leyes y reglamentos generales) y recursos humanos están disponibles para los análisis de riesgo y vulnerabilidad, la prevención y mitigación del impacto de los riesgos, la alerta temprana, la planificación de contingencia, la planificación de la gestión de los riesgos y la respuesta frente a las emergencias. Es imperativo saber si las responsabilidades de todas estas tareas se distribuyen y se coordinan tanto horizontal como verticalmente, y cómo. También es fundamental realizar una evaluación de los mecanismos financieros a nivel de distrito y los niveles de presupuesto para la GRD.

**(c) Evaluar los mecanismos para llegar a las comunidades y hogares vulnerables y sus vínculos a nivel comunitario y nacional.** En vista de que el distrito sirve como intermediario entre los niveles nacional y comunitario, es importante evaluar la efectividad y conveniencia de sus roles y responsabilidades en este contexto. Los temas clave que se deben revisar incluyen, por ejemplo, la existencia de modalidades específicas, pautas, normas y políticas a nivel de distrito para traducir las políticas nacionales de GRD en planes o estrategias específicas del distrito. La calidad de los planes y de las estrategias desarrolladas a nivel de distrito podría ser un buen indicador de la capacidad técnica de este nivel. El conocimiento a nivel de distrito de las características de vulnerabilidad de las distintas categorías socioeconómicas de la población del distrito, y la existencia de planes y mecanismos para ayudarlos también son indicadores válidos de un rol responsable en la GRD a nivel de distrito. La existencia de políticas de distrito para promover la Gestión del Riesgo de Desastres a nivel Comunitario (GRDC) también podría servir como un indicador de la efectividad del distrito en el cumplimiento de su rol de intermediario. Finalmente, es fundamental entender qué funciones realmente son satisfechas por las organizaciones y agencias a nivel de distrito y qué recursos y equipos están disponibles en situaciones de emergencia ya sea para actuar como intermediarios entre los mecanismos de GRD a nivel nacional y local, como para incluso desempeñar un rol de coordinación.

### **MANTENIENDO UN REGISTRO DE LA INFORMACIÓN A MEDIDA QUE PROCEDE LA EVALUACIÓN**

El Cuadro 4.2, que sirve como un ayuda memoria para monitorear los resultados y hallazgos de las reuniones de “lluvia de ideas”, las discusiones de grupo y las entrevistas, y para identificar las falencias para las futuras exploraciones y análisis, debiera completarse al final de la evaluación a nivel de distrito. Junto con los cuadros similares completados luego de terminar con las evaluaciones a nivel nacional y comunitario (ver Módulos 3 y 5), el cuadro proporcionará aportes valiosos para el análisis general y la formulación de recomendaciones (ver Módulo 6).

CUADRO 4.1

**Preguntas claves seleccionadas para los funcionarios de distrito, ONG, OSC/OBC, líderes locales y sector privado**

Funcionarios de distrito	ONG y organizaciones de la sociedad civil (OSC)	Líderes locales (elegidos y tradicionales)	Representantes del sector privado
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Qué actividades de GRD son desarrolladas por qué tipo de institución a nivel de distrito (por ejemplo, prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y reconstrucción)?</li> <li>■ ¿Están disponibles los planes de contingencia y/o de GRD sectorial transversales)?</li> <li>■ ¿Cuáles son las prioridades de la GRD a nivel de distrito?</li> <li>■ ¿Qué instituciones (si hubiera) proporciona capacitación en GRD a nivel de distrito? ¿Qué tan pertinente y efectiva es la capacitación, y como puede mejorarse?</li> <li>■ ¿Qué aspectos del fortalecimiento institucional usted ve como los más importantes para la GRD a nivel de distrito?</li> <li>■ ¿Cómo moviliza el distrito los recursos para la GRD, por ejemplo: fuentes nacionales o distritales, impuestos locales, agencias donantes/de ayuda, otros? ¿Qué tipos de problemas (si hubiera) se encuentran en la obtención de un financiamiento adecuado, y cómo se pueden resolver/reducir?</li> <li>■ ¿Qué apoyo técnico, financiero y logístico recibe el distrito del nivel nacional? ¿Qué tan efectiva es la coordinación horizontal y vertical?</li> <li>■ ¿Cuáles son las fuentes de mensajes de Alerta Temprana (AT) a nivel de distrito? ¿Son éstas generadas a nivel nacional o de distrito? ¿Cómo puede mejorarse el sistema de AT? ¿Quién es responsable por la interpretación y comunicación de los mensajes de AT, o de dar la alerta en caso de emergencia?</li> <li>■ ¿Cómo se puede llegar a los más vulnerables?</li> <li>■ ¿Se aplican los enfoques participativos en su organización en cuanto al alivio de la pobreza y/o GRD?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Qué actividades de GRD son desarrolladas por ONG y OSC, por ejemplo prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y reconstrucción, GDRC?</li> <li>■ ¿Cuál es el papel de las ONG/OSC en los cuerpos de planificación/toma de decisiones de GRD? ¿Participan ellos en comités de GRD de distrito o tienen roles activos en la implementación de los planes de GRD dirigidos por el gobierno?</li> <li>■ ¿Cuáles son las prioridades de la GRD a nivel de distrito desde la perspectiva de las ONG y OSC?</li> <li>■ ¿Qué grupos rurales/urbanos son los más vulnerables; cómo se puede llegar a ellos de mejor manera?</li> <li>■ ¿Existe algún mecanismo de coordinación de GRD operando entre las ONG y OSC involucradas en la GRD? ¿Qué tan efectivos son estos mecanismos y sus relaciones con las organizaciones de GRD del sector público, y cómo pueden mejorarse?</li> <li>■ ¿Cuál es su opinión sobre el desempeño de los sistemas de gobierno en la implementación de la GRD?</li> <li>■ ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento de las ONG y OSC para las actividades de GRD? ¿Qué tan adecuadas son estas fuentes? ¿Cómo pueden aumentarse?</li> <li>■ ¿En qué aspectos y cómo pueden verse más fortalecidos los servicios de ONG y OSC para la GRD?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Qué tipo de liderazgo local existe a nivel de distrito y cuáles son sus roles en cuanto a la GRD?</li> <li>■ ¿Cuáles son las prioridades de la GRD a nivel de distrito?</li> <li>■ ¿Qué grupos de la población rural/urbana son los más vulnerables y por qué?</li> <li>■ ¿Tienen los líderes locales alguna ventaja comparativa en la implementación de programas de GRD comparado con las organizaciones de gobierno, ONG y OSC?</li> <li>■ ¿Cuál es su opinión sobre el desempeño de las organizaciones de gobierno, ONG y OSC en la implementación de programas de GRD?</li> <li>■ ¿Cómo se coordinan/interactúan los organismos elegidos localmente con las actividades de GRD desarrolladas por las agencias de gobierno, ONG y OSC?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Participa el sector privado en el comité de distrito de GRD?</li> <li>■ ¿Cuál es el rol de las organizaciones del sector privado en la GRD, por ejemplo: fases de prevención/mitigación (como diversificar los modos de vida a través de mercados, suministro de insumos y servicios) teléfonos/comunicaciones; preparación (recolección de información para los sistemas de AT, almacenar alimentos e insumos para la alimentación y la producción, etc.); respuesta, y recuperación/rehabilitación (almacenamiento/obtención y entrega rápida de alimentos, semillas, equipo agrícola y pesquero, productos veterinarios); reconstrucción (calles, puentes, albergues, instalaciones para comercio, sistemas de transporte, tiendas, escuelas, centros de salud, etc.)?</li> <li>■ ¿Proporciona el Gobierno contratos de construcción para el sector privado? ¿Cuáles son los pro y los contra?</li> <li>■ ¿Existen problemas para adquirir materiales para la reconstrucción? ¿cómo pueden resolverse?</li> <li>■ ¿Proporciona el sector privado instrumentos financieros para el manejo de riesgos o bien presta dinero/bienes, y a qué tasas de interés?</li> </ul>

## RECUADRO 4.2

**LISTA DE LOS TEMAS EN EL SECTOR AGRÍCOLA A NIVEL DE DISTRITO****Contexto de vulnerabilidad**

- Áreas geográficas/agro-ecológicas en riesgo, historia de impactos, cálculo de daños y pérdidas;
- Grupos de medios de vida en riesgo (agricultores, criadores de ganado, pescadores artesanales, pobres rurales, indígenas, mujeres, niños, ancianos, impedidos).
- Sub-sectores en mayor riesgo (por ejemplo, agricultura, pesca, pastoreo).
- Mapas de riesgo pertenecientes al sector agrícola y relacionados.

**Planes, actividades y capacidad técnica de la GRD en la agricultura**

- Actividades de GRD desarrolladas en la agricultura y en los sectores relacionados.
- Compromiso formal de los departamentos de extensión agrícola, ganadero y pesquero en las actividades de GRD.
- Preparación para los mensajes de alerta temprana, boletines de pronósticos y perspectivas de impacto para los agricultores, criadores de ganado y pescadores.
- Existencia de planes de contingencia en las agencias de los sectores agrícola y relacionados.
- Ejemplos de integración de las actividades de GRD en los planes distritales del sector agrícola y relacionados.
- Estrategias de desarrollo de medios de vida en los sectores agrícola y relacionados.
- Rol de los grupos vulnerables en la preparación del plan de GRD para el sector agrícola.
- Desafíos y restricciones enfrentadas por las agencias del sector agrícola en la implementación de programas de GRD.
- Tipos de fortalecimiento institucional dentro de las agencias del sector agrícola considerados más importantes para la implementación efectiva del programa general de GRD.
- Compromiso en cuanto a la GRD de los consorcios de agronegocios, asociaciones de productores de semillas, asociaciones de criadores, asociaciones de usuarios de aguas, grupos de riego.
- Existencia de instalaciones en infraestructura formal relacionada a la GRD en la agricultura coordinadas/respaldadas desde los distritos tales como:
  - Agricultura de cultivo: almacenes, almacenamiento de semillas, suelos de trilla comunitarios, viveros comunitarios, estructuras de almacenamiento de aguas en el pueblo, estanques de percolación, represas, pozos comunitarios, etc.
  - Ganadería: Instalaciones para el almacenamiento de forraje, establos, crianza comunitaria de ganado bovino, centros comunitarios de eclosión de aves de corral, tierra de pastoreo comunitaria e instalaciones para almacenamiento de alimentos para ganado bovino/aves de corral.

**Sistema de Seguimiento y Evaluación**

- Existencia y deficiencias en el seguimiento de impactos de desastres en distintos grupos de población, y en la economía rural.
- Evaluación regular del daño producto de un desastre y la pérdida en la agricultura y en los sectores relacionados y robustez de los métodos.
- Indicadores de seguimiento para evaluar los proyectos de GRD a nivel distrital
- Canales de intercambio de información existentes sobre desastres, coordinación y comunicación a los agricultores, criadores de ganado y pescadores.

**“PRODUCTOS” PROVISORIOS DE ESTUDIO A NIVEL DE DISTRITO**

Los “productos” provisorios a nivel de distrito que se utilizarán en la evaluación general son:

- Perfil de amenazas y mapa de vulnerabilidad de amenazas múltiples a nivel de distrito.
- Cuadro sinóptico (diagrama de Venn) de las distintas organizaciones involucradas en la GRD a nivel distrital, indicando brevemente sus diferentes mandatos, roles, responsabilidades y grado de interacción.
- Diagrama de fortalezas y debilidades (análisis FODA) de los sistemas de GRD a nivel distrital.
- Hoja de seguimiento completa.

CUADRO 4.2

**Hoja de seguimiento de los procesos claves en los sistemas de GRD a nivel de distrito**

Procesos clave e instrumentos (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores <sup>22</sup>	Estado <sup>23</sup>	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación <sup>24</sup>			Comentarios
			Disponibilidad	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Cap. técnicas	
1. Evaluación del riesgo de desastres	Pautas disponibles para la evaluación del riesgo en comunidades/distritos							
	Métodos de evaluación del riesgo y enfoques acordados/estandarizados							
	Evaluación de experiencias en la aplicación de herramientas de evaluación del riesgo a nivel de distrito y lecciones aprendidas disponibles							
	Responsabilidades y papeles del sector público, privado, ONG/OSC para la evaluación del riesgo definidas y operacionales.							
	Mapas distritales de amenazas y vulnerabilidad preparados y actualizados regularmente.							
	Tipologías de las personas más vulnerables, incluyendo características de vulnerabilidad/riesgo preparadas.							
	Perfil del riesgo a nivel de distrito a través de sectores preparado y actualizado regularmente							
	Criterio para niveles de alerta establecido para los diferentes tipos de riesgo de desastres.							
	Medidas para verificar la precisión de las evaluaciones del riesgo de desastres.							

<sup>22</sup> Los indicadores ayudan a identificar las instituciones con capacidad técnica e institucional especializada en cada elemento del marco de la GRD y las futuras oportunidades de intervención.

<sup>23</sup> Categorías de evaluación propuestas: NE – no existente; ENO – existente pero no operacional; O – Operacional

<sup>24</sup> Categorías de evaluación propuestas: B – Bien; S – Satisfactorio, I – Inadecuado

Procesos clave e instrumentos (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores <sup>22</sup>	Estado <sup>23</sup>	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación <sup>24</sup>			Comentarios
			Disponibilidad	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Cap. técnicas	
2. Planificación y seguimiento de la Gestión del Riesgo de Desastres	Plan Integral de GRD establecido que aborda las vulnerabilidades y riesgos claves a nivel de distrito.							
	Planificación participativa implementada con las ONG/OSC, líderes locales y grupos de población .							
	Compromiso de grupos en riesgo en el proceso de planificación							
	Proyectos y programas de GRD implementados a nivel de distrito							
	Existen mapas de vulnerabilidad que abordan vulnerabilidades simples y múltiples a nivel de distrito.							
	Mecanismos y responsabilidades para monitorear y actualizar la información de riesgos y desastres definidos a nivel de distrito.							
	Indicadores definidos para monitorear la implementación del plan de GRD y evaluar la efectividad de los diferentes componentes.							
	Experiencias pasadas de mitigación de desastres a nivel de distrito y difusión/análisis de lecciones aprendidas.							
	Participación de la comunidad en la mitigación.							
	Tecnologías de prevención y mitigación y estándares recibidos del nivel nacional y aplicados/ reforzados a través de agencias sectoriales.							
3. Prevención y mitigación de desastres	Mandatos y responsabilidades de las agencias sectoriales para la prevención especificada en los planes de desarrollo y/o de GRD existentes.							



Procesos clave e instrumentos (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores <sup>22</sup>	Estado <sup>23</sup>	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación <sup>24</sup>			Comentarios
			Disponibilidad	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Cap. técnicas	
3. Prevención y mitigación de desastres	Mecanismos de financiamiento y recursos disponibles para la prevención/mitigación.							
	Existen comités de GRD a nivel de distrito y sus roles están claramente definidos.							
4. Incorporación de la GRD en la planificación del desarrollo	GRD incorporada en el plan de desarrollo de distrito.							
	Vínculos con otros sectores (por ejemplo, agricultura) definidos en el plan.							
	Planes para institucionalizar las nuevas técnicas de GRD existentes/operacionales							
	Mecanismo para ampliar y mejorar las buenas prácticas de GRD y lecciones aprendidas en el terreno.							
	Mecanismos institucionales para la coordinación y colaboración existente a nivel de distrito							
	Existencia de mecanismos de movilización de recursos a nivel de distrito.							
	Presupuesto comprometido a nivel de distrito para la GRD y actividades relacionadas con el desarrollo.							
	GRD colaborativa y desarrollo en marcha – actividades relacionadas con el gobierno, ONG/ OSC, sector privado, líderes locales.							
	Financiamiento especializado para los líderes locales para actividades relacionadas con el desarrollo y la GRD y mecanismos de dependencia jerárquica.							



Procesos clave e instrumentos (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores <sup>22</sup>	Estado <sup>23</sup>	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación <sup>24</sup>			Comentarios
			Disponibilidad	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Cap. técnicas	
5. Sensibilización y difusión de información sobre riesgos	Mecanismos de sensibilización a nivel de distrito.							
	Mecanismos en marcha para comunicar la información sobre riesgo a los departamentos/ organizaciones involucradas (incluyendo ONG/ OSC)							
	Difusión en lenguajes locales de información sobre riesgo para el público a través de medios especializados, redes, etc.							
	Mensajes nacionales de alerta temprana recibidos a nivel de distrito.							
	Mecanismo de difusión de alerta temprana existente a nivel de distrito							
6. Sistemas nacionales de alerta temprana	Sistemas para asegurar el alcance del SAT a las personas más vulnerables en el lugar.							
	Estrategia de difusión y mecanismos de alerta temprana definidos.							
	Conocimiento indígena incorporado en los sistemas de Alerta Temprana							
	Mecanismos y planes para preparar perspectivas de impacto específicos de acuerdo al sector y planes de manejo del riesgo, preparados.							
	Mecanismos para traducir la perspectiva específica de acuerdo al sector, y planes de manejo del riesgo en lenguajes comprensibles localmente.							
	Redes de seguimiento y puesta en marcha a nivel de distrito (por ejemplo, pluviómetros, niveles de agua de ríos)							



Procesos clave e instrumentos (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores <sup>22</sup>	Estado <sup>23</sup>		Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación <sup>24</sup>			Comentarios
		Disponibilidad	Rol de apoyo	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Cap. técnicas	Recursos financieros	
7. Preparación	Simulacros y ejercicios de evacuación conducidos a nivel de distrito realizados de manera regular.								
	Directorio de nombres, detalles de contacto, roles y responsabilidades de los funcionarios clave de la GRD a nivel de distrito disponible.								
	Planes de contingencia de distrito (PCD) disponibles.								
	Representantes de ONG/OSC participan en la preparación/implementación de PCD.								
	Existen planes de preparación específicos de acuerdo al sector.								
	Sistemas de comunicación de emergencia a nivel de distrito.								
	Equipos de rescate disponibles a nivel de distrito.								
	Rutas de evacuación identificadas y personas a nivel local informadas.								
	Definición del papel de las ONG/OSC y de los líderes locales en la evacuación.								
	Instituciones de rescate existentes y equipadas con infraestructura/equipo/transporte.								
Albergues y zonas altas disponibles para salvar vidas y medios de vida.									
Depósito para alimentos de emergencia y otros suministros disponibles en el distrito.									
Suministro de agua limpia disponible en el distrito.									



Procesos clave e instrumentos (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores <sup>22</sup>	Estado <sup>23</sup>		Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación <sup>24</sup>			Comentarios
		Disponibilidad	Rol de apoyo	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Cap. técnicas	Recursos financieros	
8. Entrega de respuesta inmediata y/o asistencia de rescate.	Detalles de contacto de agencias de apoyo y respuesta documentadas a nivel de distrito.								
	Proveedores de servicios pertinentes y operaciones de recuperación existentes.								
	Equipos de emergencia en salud establecidos.								
	Estándares de provisión de alivio existentes para las personas afectadas por un desastre.								
	Información sobre modos de vida transitorios disponible.								
	Pautas otorgadas a las instituciones locales y a los grupos informales para ayudar a las comunidades afectadas.								
	Instituciones de micro-financiamiento existentes a nivel de distrito.								
	Planes para mejorar los medios de subsistencia.								
9. Evaluación de daños y pérdidas	Equipos de evaluación de daños y pérdidas disponibles a nivel de distrito.								
	Miembros del equipo sectorial y transectorial designados y capacitados para estimación de pérdida, utilizando instrumentos, estándares y procesos nacionales.								
	Formatos de informe y métodos de análisis estandarizados.								



Procesos clave e instrumentos (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores <sup>22</sup>	Estado <sup>23</sup>		Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación <sup>24</sup>			Comentarios
		Disponibilidad	Rol de apoyo	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Cap. técnicas	Recursos financieros	
10. Reconstrucción de asentamientos, infraestructura y servicios	Mecanismos para implementar los programas de reconstrucción a nivel de distrito (personal capacitado, equipo, materiales, fondos, transporte) existente.								
	Plan de reconstrucción y reasentamiento existente a nivel de distrito.								
	Medidas de respuesta y recuperación integradas disponibles.								
11. Rehabilitación, recuperación social y económica	Mecanismos de coordinación para respuesta y recuperación existentes a nivel de distrito (con vínculos a nivel nacional cuando corresponda).								
	Plan de rehabilitación disponible a nivel de distrito								
	Planes para una recuperación económica inmediata después del desastre. <i>sic</i> "prepared"								
	Existencia de programas de desarrollo a largo plazo.								
	Elementos de GRD incorporados en programas de desarrollo vigentes.								
	Elementos de GRD incorporados en programas de desarrollo específicos de acuerdo al sector.								

# EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES A NIVEL DE COMUNIDADES

## ¿CUÁL ES EL ROL DE LAS INSTITUCIONES DE GRD A NIVEL COMUNITARIO?

Las instituciones y las organizaciones comunitarias<sup>25</sup> proporcionan bienes y servicios esenciales para la población más pobre y para los grupos vulnerables, especialmente ante la falta de un buen funcionamiento de los mercados, los gobiernos locales y las redes de seguridad. Cuando éstos funcionan efectivamente pueden actuar como fuertes catalizadores de los medios de vida, mejorando la prevención y la mitigación, proporcionando asistencia rápida en situaciones de emergencia, y estimulando y apoyando la recuperación de los medios de vida después de un desastre.

Las instituciones comunitarias también pueden realizar una contribución decisiva al diseño y aplicación de planes completos de GRD a nivel local, en el marco de programas nacionales de GRD, a través de actividades tales como: desarrollar o participar en el diagnóstico de amenazas locales y en las evaluaciones de vulnerabilidad, sensibilizar sobre los riesgos y las medidas prácticas y asequibles de prevención y mitigación, mantener en buen estado la infraestructura pública, preparar planes de evacuación, crear comités de rescate y voluntarios, proporcionar refugio, alimentos, agua y otros tipos de ayuda vital durante las emergencias, y ayudar a restablecer los medios de vida después de un desastre.

---

<sup>25</sup> Esta Guía utiliza los términos “comunidad” o “localidad” como más o menos intercambiables con los términos “pueblo” o “comuna”. El criterio fundamental de calificación, desde una perspectiva institucional, es que el término utilizado se refiere a un ámbito institucional en el que por lo general no existe una presencia permanente de organismos oficiales. A menudo, la única posición oficial del gobierno, si existe, es la del alcalde. Normalmente la palabra “pueblo” se utiliza para asentamientos de 500 hogares o menos. En las zonas donde predominan los asentamientos dispersos, pueden existir “comunidades” incluso en ausencia de “pueblos”. No obstante, en algunos países, los pueblos pueden tener más de 10.000 habitantes. En este caso, la “comunidad” puede coincidir con un barrio dentro de un pueblo más grande.

## ¿POR QUÉ HACER EVALUACIONES INSTITUCIONALES A NIVEL DE LA COMUNIDAD?

Las intervenciones de GRD sólo podrán llegar en forma efectiva a las comunidades seriamente vulnerables a las amenazas y los desastres naturales si su diseño, ejecución, supervisión y evaluación están basados en la **participación comunitaria**, y si se apoyan, complementan y fortalecen las estrategias propias de la comunidad para enfrentar los peligros. Esta participación es esencial para asegurar a la comunidad local la **pertenencia** del proceso de GRD y para **adaptar** los principios y programas de GRD a la realidad y las necesidades locales. Por lo tanto, el propósito de la evaluación es:

- obtener una primera impresión de la situación de riesgo “en vivo” a nivel de la comunidad, y tomar noción de lo que **realmente** se hace en GRD a nivel local, en comparación con lo que se podría hacer;
- comprender y reflejar en la evaluación general las percepciones locales de los riesgos y el modo de enfrentarlos, así como los requisitos institucionales que la comunidad considera importantes para aumentar la capacidad de recuperación;
- identificar los diferentes tipos de instituciones y organizaciones presentes a nivel comunitario, evaluar sus roles y sus competencias y capacidades básicas para GRDBC, e identificar posibles vacíos al abordar la GRD; y
- evaluar si realmente existen a nivel local las estructuras y los procesos previstos en el contexto de planificación de la GRD a nivel nacional, o si han sido modificados por las comunidades, a fin de reflejar las necesidades locales.

## ¿CUÁLES SON LAS INSTITUCIONES DE LA COMUNIDAD?

Las instituciones comunitarias son las **normas** que rigen a instituciones intangibles a nivel de la comunidad como el parentesco, el matrimonio, la herencia o compartir el uso de bueyes de tiro, así como las **organizaciones** que operan a nivel de la comunidad y que son controladas por sus miembros. La expresión “organización de base comunitaria (OBC)” es un término genérico aplicado a todas las organizaciones controladas por una comunidad. Como puede verse en el Cuadro 5.1, hay varios tipos de organizaciones de base comunitaria.<sup>26</sup>

Los profesionales encargados de la gestión de desastres tienden a prestar más atención a las organizaciones relativamente formales y visibles, tales como las descritas en el recuadro 5.1, ya que son fácilmente identificables y generalmente tienen objetivos claramente definidos. Sin embargo, las instituciones se superponen: las instituciones informales, sin estructura social o socio-cultural, tales como parentesco, sexo, grupo etario o tradiciones y normas informales pueden influenciar las reglas de las organizaciones formales y estructuradas.

<sup>26</sup> Definiciones tomadas de FAO. 2005 *Guía rápida para misiones: Análisis de instituciones y medios de subsistencia locales*, por A. Carloni. Servicio de Instituciones Rurales y Participación. Roma, pág. 22.

## RECUADRO 5.1

**LAS ORGANIZACIONES DE BASE COMUNITARIA (OBC)**

**Comités de desarrollo rural (CDR):** son organizaciones de gobernanza colectiva de un pueblo, con responsabilidad en el desarrollo. La gobernanza colectiva de una comunidad implica un conjunto de normas endógenas aceptadas -o sea las instituciones de la comunidad- y una organización responsable de la aplicación de las normas y de organizar acciones colectivas de interés para todos los miembros de la comunidad.

**Grupos de interés común (GIC)** son organizaciones de algunos miembros de la comunidad que se reúnen para lograr un propósito común.

**Asociaciones de usuarios (AU)** son GIC establecidos para operar y mantener una instalación construida con fondos públicos o privados, con recursos movilizados por los miembros de la asociación.

**Organizaciones Micro-Financieras (OMF)** son GIC a nivel comunitario que se especializan en ahorro, préstamo y otros servicios financieros.

**¿CÓMO INICIAR LA EVALUACIÓN?**

Los estudios de diagnóstico deberían realizarse con un número limitado (2-3) de comunidades y pueblos seleccionados. El proceso de evaluación a nivel comunitario debe comenzar por identificar las organizaciones más relevantes de la comunidad, los representantes de grupos vulnerables y otros informantes claves de las comunidades previamente seleccionadas. Las organizaciones a nivel de la comunidad y los contactos pertinentes más indicados para recoger la información sobre y para la GRD son:

- Líderes de los pueblos (tradicionales/modernos, herederos/elegidos/designados) que cumplan funciones administrativas, ceremoniales, políticas y/o religiosas.
- Líderes de diferentes sectores o aldeas dentro de comunidades o pueblos más grandes.
- Representantes de grupos vulnerables, huérfanos, pastores, migrantes y minorías indígenas y étnicas, con especial atención sobre las cuestiones de género.
- Comerciantes locales, negociantes, vendedores de insumos, compradores de productos, transportistas, etc.
- Comités y voluntarios en gestión de desastres a nivel local.
- Los líderes de las organizaciones de base comunitaria (OBC), como los ancianos de las aldeas, los comités de desarrollo de la comunidad; grupos de agricultores, de mujeres, de jóvenes, y de productores; consorcios agrícolas y cooperativas.
- Representantes de instituciones de micro-finanzas y cooperativas comunitarias
- Informantes claves en sectores pertinentes (profesores de escuelas locales, trabajadores en salud/medicina, parteras tradicionales, agricultores de contacto, etc.)
- Funcionarios gubernamentales locales trabajando a nivel de comunidad.
- Representantes elegidos por la comunidad en consejos municipales.

- Representantes de las organizaciones de investigación, ONG/OSC locales con participación activa en la comunidad.
- Representantes de los proyectos de desarrollo o de GRD con participación activa en la comunidad.

Los estudios de diagnóstico a nivel de la comunidad/aldea son de naturaleza distinta a los estudios en niveles superiores, ya que deben basarse en metodologías de Diagnóstico Rural Participativo (DRP), y ser interactivos y flexibles en el uso de sus métodos. Los pasos secuenciales propuestos en el recuadro 5.2 pueden ser útiles en la planificación de los estudios de diagnóstico:

#### RECUADRO 5.2

##### **PASOS RECOMENDADOS PARA RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN A NIVEL DE COMUNIDAD**

1. Seleccionar 2-3 aldeas e informar a los líderes/informantes claves lo antes posible de las visitas programadas para invitarlos a participar/colaborar y llegar a un acuerdo sobre cómo utilizar el tiempo de la visita (1 día por aldea). También sería recomendable que un miembro del equipo hiciese una breve visita preliminar (dependiendo de las distancias) o esto podría ser realizado por un miembro del punto focal nacional o distrital, ya sea directamente o a través de contactos locales.
2. Antes de llegar a las aldeas, preparar una lista de instituciones relevantes para la GRD, utilizando información obtenida en las reuniones a nivel distrital (la lista podría confirmarse o corregirse durante el trabajo a nivel de comunidad). Decidir qué herramientas o métodos utilizar para el perfil de la comunidad y la evaluación de las instituciones locales.
3. Iniciar la visita de campo realizando un breve plan con los líderes y representantes de las organizaciones comunitarias más importantes. Luego realizar una caminata por la aldea antes de reunirse con pequeños grupos de discusión, utilizando diversas herramientas de GRD con 2-3 grupos distintos de miembros de la comunidad para comprender el nivel de desarrollo de la comunidad, su exposición a las amenazas, las acciones relacionadas a la GRD y el perfil institucional. Un grupo objetivo podría estar compuesto exclusivamente por mujeres para así poder captar una perspectiva objetiva de los problemas. Se sugieren las siguientes herramientas para facilitar las discusiones en estos grupos:
  - **Mapa de riesgos de amenazas y vulnerabilidad** de la aldea, incluyendo áreas amenazadas. Utilizar este mapa para discutir qué recurso está amenazado por qué riesgo, dónde se encuentran las rutas de evacuación y las plataformas de seguridad, cuáles son los grupos más vulnerables y qué mecanismos existen, si hay alguno, para ayudarlos en una situación de desastre;

- **Calendario estacional** para discutir y relacionar las actividades claves de las cuales viven las personas (cultivos/ganado/otras actividades que generen ingreso) con los riesgos de exposición a peligros y las estrategias existentes para enfrentarlos;
  - **Diagramas de Venn** para estudiar y comprender los roles de las organizaciones comunitarias claves y su importancia relativa para la aldea, comparar su papel real con el rol potencial frente a la GRD, comparar y discutir sobre la importancia y las capacidades de las organizaciones locales en el desarrollo de actividades de sustento y de GRD.
  - **Un simple cuadro de análisis FODA** (pre-elaborado en rotafolios con preguntas inductivas) para evaluar la funcionalidad del sistema local de GRD. ¿Qué funciona bien? ¿Qué estrategias de afrontamiento existen? ¿Qué vacíos se perciben? ¿Qué podría reforzarse? ¿Qué oportunidades existen? ¿Qué amenaza el funcionamiento del sistema local de GRD?
  - Otras herramientas opcionales de DRP para obtener información y detalles adicionales pueden incluir discusiones grupales, ejercicios de clasificación para identificar prioridades, y calendarios estacionales.
4. Realizar una sesión de síntesis (reunión comunitaria) con todos los grupos, para presentarles y discutir las conclusiones colectivas y lograr consensos sobre prioridades y recomendaciones fundamentales.

Los pasos propuestos en el recuadro 5.2 son indicativos, y tal vez sea necesario adaptarlos a diferentes tipos de comunidades y situaciones. En la medida de lo posible, el objetivo del análisis debería ser la comparación de las perspectivas de los distintos grupos involucrados.<sup>27</sup> A continuación se entrega una lista indicativa de las principales áreas temáticas y unas preguntas relacionadas que pueden hacerse cuando se utilizan ciertas herramientas específicas de DRP:

## **PREGUNTAS Y HERRAMIENTAS PARA ABORDAR ASPECTOS ESPECÍFICOS A NIVEL DE LA COMUNIDAD**

(A) *Contexto de vulnerabilidad*:<sup>28</sup> Los temas claves y las preguntas para facilitar el análisis de la situación de vulnerabilidad incluyen:

i) *Evaluación del contexto global de vulnerabilidad*

- ¿Cuál es el tamaño de la población? ¿Cómo está distribuida? ¿Cuántos hogares hay en el pueblo, clasificados por grupo étnico si fuere necesario?

27 Aunque las comunidades comprenden grupos socioeconómicos distintos –a veces incluso con intereses en conflicto– es poco probable que se tenga el tiempo durante el ejercicio para llevar a cabo una cuidadosa evaluación participativa de las instituciones locales que involucre a todas las partes interesadas. No obstante, la evaluación a nivel de la comunidad debe tratar de obtener los puntos de vista de varios grupos, en particular los más vulnerables, que generalmente se **excluyen** de las tradicionales evaluaciones oficiales “de arriba hacia abajo” de GRD.

28 La intención de analizar el contexto de vulnerabilidad no es lograr una evaluación exhaustiva y profesional, para lo cual existen otras herramientas. Lo que se espera en este contexto es entender los esquemas básicos de vulnerabilidad como base para el análisis institucional de GRD.

- ¿Qué tan a menudo la comunidad se ve afectada por desastres y amenazas? ¿Es la incidencia cada vez mayor?
  - ¿Cuáles son los motivos principales de la vulnerabilidad?
  - ¿Cuáles son las percepciones locales de los riesgos de desastres/amenazas naturales diferenciados, si se puede, por categorías socio-económicas o ubicación geográfica?
- ii) *La exposición a amenazas por parte de los grupos más vulnerables*
- ¿Cuáles son los hogares/personas más vulnerables de la comunidad y dónde están ubicados?
  - ¿Dónde se ubican los diferentes grupos étnicos? Si es posible, ¿dónde se encuentran los hogares donde la mujer es la jefa de familia<sup>29</sup>?
  - ¿A qué peligro natural son particularmente vulnerables y por qué?
- iii) *La exposición de los medios de vida a las amenazas*
- ¿Cuáles son los recursos naturales y bienes productivos (por ejemplo: tierra, agua, pastoreo, árboles, viveros, estanques piscícolas, refugio de animales, maquinaria, sistemas de riego, pozos, almacenamiento de forraje/comida/insumos, etc.) y dónde se encuentran ubicados dentro del área geográfica de la comunidad?

GRÁFICO 5.1

#### Mapeo de la aldea con informantes claves y representantes de la comunidad



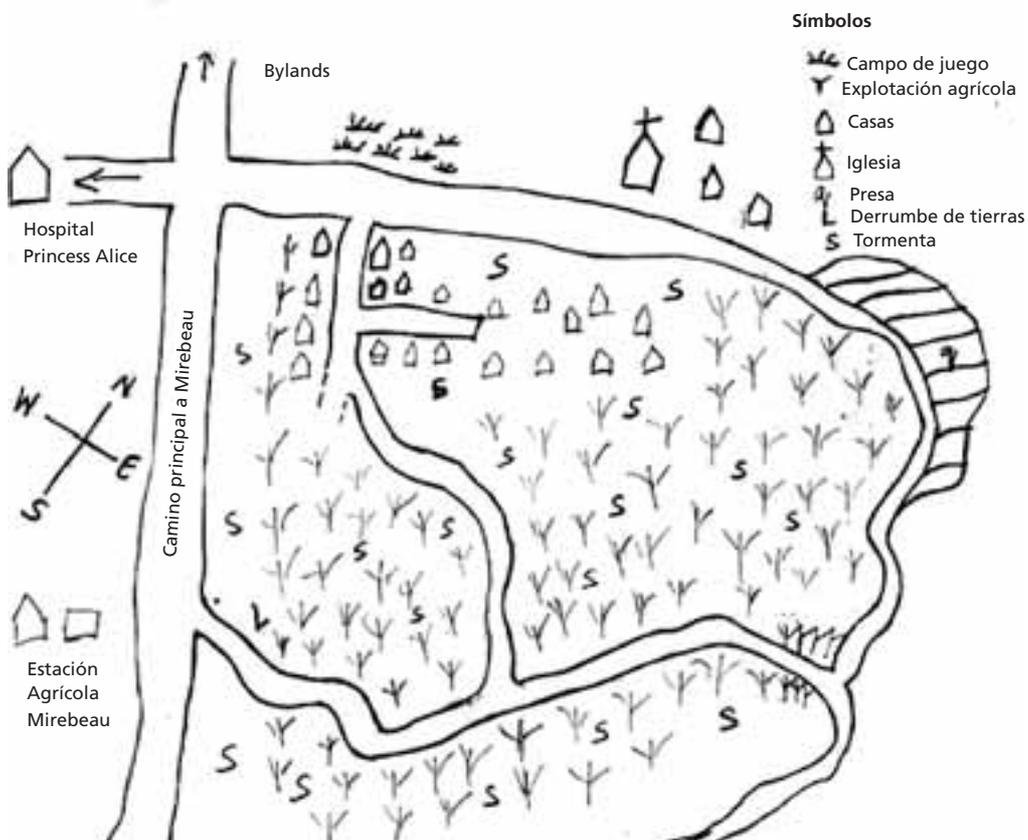
**Una caminata por la aldea y el mapeo de la comunidad:** (para una descripción metodológica véase el Anexo I) son simples, pero de las más apropiadas herramientas para evaluar el contexto de vulnerabilidad. También sirven para “romper el hielo”, ganar la confianza de la comunidad y hacerse una imagen general de la situación del pueblo y su perfil de amenazas. Durante los ejercicios se pueden discutir y mapear una serie de temas. Estas discusiones deberían utilizarse también para afinar preguntas específicas sobre las instituciones locales que deberán abordarse luego con mayor profundidad a través del diagrama de Venn y/o del ejercicio de FODA.

29 En áreas devastadas por el VIH/SIDA, por ejemplo, sería útil diferenciar los hogares encabezados por niños o parientes mayores.

- ¿Están a disposición exclusiva de la comunidad o son también para el uso de otros (gobierno, corporaciones multinacionales, compañías locales del sector privado)?  
¿Qué grupos en la comunidad tienen acceso a estos activos, y cuáles no, y por qué?
  - ¿Hasta qué punto están expuestos a amenazas los recursos y/o activos productivos (diferenciados por amenaza)?
- iv) *Preparación frente a desastres, rescate y respuesta de emergencia*
- ¿Qué equipos e infraestructura comunitaria (por ejemplo, escuelas, almacenes, pozos, embarcaciones, equipo contra incendios, central eléctrica, hospitales o clínicas de salud) están disponibles para salvar vidas y medios de vida durante un desastre y/o para proporcionar refugio temporal y suministros de emergencia?  
¿Dónde están ubicados (véase, por ejemplo, el gráfico 5.2)?
  - ¿Qué instalaciones formales e informales de la comunidad están disponibles para la GRD?
    - **Agricultura de cultivo:** depósitos, almacenamiento de semillas, trilladero de la comunidad, viveros, estructuras de almacenamiento de agua, lagunas de filtrado, represas, pozos comunitarios, etc.

GRÁFICO 5.2

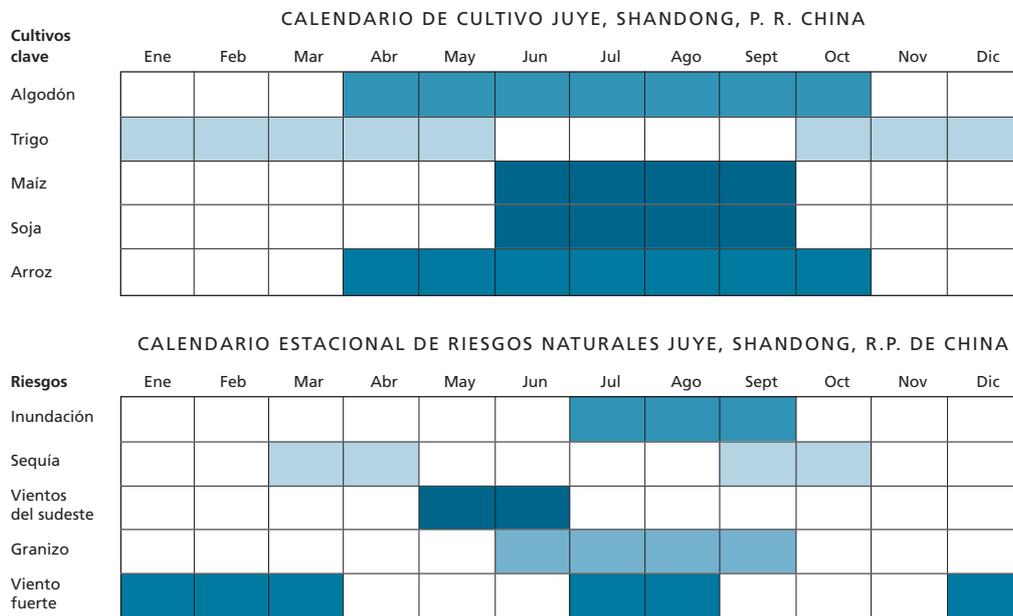
**Mapa de vulnerabilidad de una comunidad piloto de GRD, Ludbur, Granada a las amenazas (2007)**



- **Ganadería:** instalaciones de almacenamiento de forraje, establos, rebaños, centros comunitarios de incubación de aves de corral, tierras de pastoreo y almacenamiento de alimentos para ganado/aves de corral.
- **Pesca:** Instalaciones de almacenamiento de pescado, mercados locales, unidades de producción de alevines, redes de pescar, redes de protección.
- ¿Cómo están conservadas las instalaciones mencionadas anteriormente?
- v) *Plan estacional de vulnerabilidad a las amenazas*
  - ¿Cuándo ocurren las amenazas?
  - ¿Coincide la amenaza de riesgos con el punto más alto en la temporada de trabajo?
  - ¿Las amenazas ponen en peligro a los períodos de máxima producción o a la cosecha?
- vi) *Mecanismos locales de afrontamiento y estrategias de adaptación*
  - ¿Qué estrategias de afrontamiento existen para cada tipo de amenaza?
  - ¿Qué organizaciones/instituciones, si las hay, apoyan las estrategias de afrontamiento o promueven nuevas estrategias? ¿Quién puede acceder o utilizar estos servicios de apoyo?
  - ¿Qué opciones tecnológicas y buenas prácticas viables a nivel local para la GRD y buenas prácticas de GRD existen a nivel comunitario? Si hubieran, ¿cuáles son?

GRÁFICO 5.3

#### Ejemplo de un calendario de temporada de cultivo combinado con un calendario de riesgos de amenaza (Shandong, China)



**Calendarios estacionales** son herramientas valiosas de DRP para evaluar patrones de vulnerabilidad estacional y la consecuencia de las amenazas. Pueden utilizarse en reuniones comunitarias para ayudar a identificar las amenazas claves que enfrenta la comunidad, y para estimular y orientar las discusiones sobre estrategias de enfrentamiento, tanto existentes como potenciales, por ejemplo, en el contexto de la planificación de la temporada agrícola y de las actividades relacionadas con los medios de vida.

**(B) Sistema institucional y capacidades para la GRD**

Los temas claves y las preguntas para ayudar a entender el sistema institucional a nivel comunitario, las tareas y responsabilidades definidas localmente, si las hay, y las capacidades locales incluyen:

*i) Existencia de instituciones locales de GRD y/o acceso a servicios de GRD*

- ¿Qué instituciones o asociaciones formales e informales existen en la comunidad? ¿Cuáles de ellas controlan o influyen en el dominio o acceso a los recursos locales y cuáles son sus implicancias para los distintos grupos socioeconómicos sobre la seguridad o la recuperación de los medios de vida luego de un desastre? ¿Alguna de estas instituciones excluye, elude o discrimina deliberadamente, o sin intención, a los hogares pobres expuestos al riesgo?
- ¿Existen comités de GRD a nivel de pueblos y cuáles son sus roles?
- ¿Qué otras instituciones comunitarias formales o informales se encargan de los problemas de GRD y de la preparación y respuesta ante las emergencias? ¿Cuáles son sus funciones específicas, contribuciones, y capacidades y competencias técnicas y administrativas?
- ¿Qué instalaciones sanitarias, si existen, hay dentro de la comunidad? ¿Existen instalaciones especiales para enfrentar emergencias y epidemias?
- ¿Existe un sistema local de alerta temprana y quién es el responsable? ¿Saben las personas dónde buscar refugio si se presenta una alerta de desastre?
- ¿Existen recursos financieros disponibles a nivel comunitario para GRD? ¿Qué instituciones financieras formales o informales (incluyendo prestamistas y grupos de ahorro) operan dentro de la comunidad que ya provean o pudiesen potencialmente proveer fondos para GRD?
- ¿Quién coordina y quién implementa localmente los esfuerzos de rescate y rehabilitación?
- ¿Qué tipo de asistencia está disponible, si existe, para desarrollar mecanismos o tecnología para enfrentar riesgos? ¿Quién provee esta asistencia?
- ¿Cuál es la percepción local sobre la pertinencia y la eficacia del apoyo, si existe, recibido de distintas organizaciones/agencias gubernamentales de alto rango relacionadas con el desarrollo en general y con la GRD en particular (por ejemplo: asistencia financiera, asesoría técnica, entrega de servicios, inversiones y mantenimiento de infraestructura, y sistemas de alerta temprana)?

*ii) Desempeño de instituciones y/o servicios locales relacionados con la GRD*

Entre los temas específicos que podrían abordarse a través de un análisis FODA con el fin de complementar el análisis del contenido de las otras herramientas se podrían incluir:

- ¿Existen localmente las estructuras institucionales y sus elementos clave para la GRD con las responsabilidades de sus actores principales claramente definidas?
- ¿Las instituciones locales de GRD cuentan con las habilidades, el poder y la legitimidad para implementar efectivamente las actividades de GRD?
- Si es que no, ¿se necesitan nuevas instituciones o podrían las instituciones existentes desempeñar las tareas de GRD con habilidades, conocimiento y/o recursos adicionales?

- ¿Existen planes locales de GRD?
- ¿Existen servicios disponibles de GRD (tales como rescate, transporte, suministro de agua y energía, comida de emergencia, suministros médicos y veterinarios, mercados, extensión agrícola, salud y educación)?
- iii) *Opciones de instituciones mejoradas de GRD a nivel de la comunidad*
  - ¿Qué tan satisfechas están las personas de la comunidad con los actuales proveedores de servicios relacionados con la GRD?
  - ¿Existe algún proveedor alternativo de servicios que los habitantes de la comunidad piensen que podría ofrecer servicios de GRD en forma más efectiva?
  - ¿Cuáles serían las mejores instituciones como punto de entrada para intervenciones de GRD? ¿En cuál de estas instituciones los jefes de hogares pobres confían más?
  - ¿Qué clase de apoyo (desarrollo de capacidades, equipo, financiamiento, sensibilización) podrían necesitar las instituciones locales clave para implementar un programa de GRD?
  - ¿Participa la comunidad en algún proyecto de desarrollo en curso que pudiese facilitar la implementación de un programa comunitario de GRD?

GRÁFICO 5.4

Ejemplo de un diagrama de Venn ilustrando las interacciones de una familia con las instituciones pastoriles comunitarias en el pueblo de Jianshe, al Noroeste de China



Un diagrama de Venn es una herramienta fácil y práctica, que resulta muy eficaz al abordar cuestiones institucionales y organizacionales, incluidas la estructura, las capacidades, la coordinación y los vínculos.

## LLEVAR UN REGISTRO DE LA INFORMACIÓN A MEDIDA QUE AVANZA LA EVALUACIÓN

Al finalizar la evaluación a nivel comunitario, se debería llenar el cuadro 5.2, que proporciona una lista de control para monitorear los resultados y las conclusiones de las distintas sesiones de DRP y las entrevistas con los informantes claves. Este cuadro complementará las que se llenen cuando se terminen las evaluaciones a nivel distrital y nacional (ver Módulos 3 y 4), entregando valiosos aportes para el análisis global y la formulación de recomendaciones (ver Módulo 6).

## ESTUDIO PROVISORIO DE “PRODUCTOS” A NIVEL DE LA COMUNIDAD

Entre los “productos” que pueden obtenerse mediante un estudio a nivel comunitario como aportes para la evaluación global se incluyen:

- Perfil de amenazas de la comunidad
- Mapa de vulnerabilidad de la comunidad local ante múltiples amenazas
- Resumen gráfico (diagrama de Venn) de las diferentes organizaciones involucradas en la GRD a nivel comunitario, indicando brevemente los diferentes roles, mandatos, y responsabilidades
- Gráfico de fortalezas y debilidades (análisis FODA) del sistema de GRD a nivel comunitario
- Hoja de seguimiento completa

GRÁFICO 5-5

**Realización de un análisis FODA en relación a riesgos, con un grupo de pastores en Mongolia**



*Un Análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) es una herramienta útil para discutir y evaluar cuatro categorías básicas de problemas: ¿Qué va bien? ¿Dónde se perciben las falencias, y qué debiera fortalecerse? ¿Qué oportunidades existen? y ¿Qué amenazas influyen en el funcionamiento de un sistema de GRD? Los resultados de un análisis FODA pueden verse en el cuadro 5.1, donde se presenta un resumen de una evaluación de fortalezas y debilidades realizado con criadores de ganado en la Mongolia rural.*

*La metodología FODA ayudó al equipo de evaluación y a los mismos criadores de ganado a identificar y resumir las percepciones y opiniones de los criadores de ganado sobre los roles y responsabilidades de los actores locales en GRD, así como también sus puntos de vista y percepciones sobre actores de alto rango y sus acciones.*

CUADRO 5.1

**Cuadro resumen de una evaluación de fortalezas y debilidades con pastores en una zona rural de Mongolia**

ACTORES PRINCIPALES	QUÉ SE HACE (O NO SE HACE) DURANTE			
	AÑO NORMAL	PREPARACIÓN PARA EL ZUD	RESPUESTA AL ZUD	RECUPERACIÓN DEL ZUD
Criadores de ganado	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Preparación normal (nivel medio) de invierno</li> <li>■ Cooperación normal (si es necesario) con otros actores</li> <li>■ Comercialización oportuna de los productos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Identificar necesidades adicionales para mejorar la preparación</li> <li>■ Acordar con los vecinos un plan de evacuación del ganado</li> <li>■ Buscar la ayuda de otras fuentes</li> <li>■ Mejorar la preparación de los hogares</li> <li>■ Aumentar la comercialización de animales vivos y carne de res</li> <li>■ Compartir campos de regadío para producir heno (en Tarialan, Cuenca de Uvs)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Dar suplementos alimenticios a animales exhaustos</li> <li>■ Trasladar animales grandes e improductivos a Otors distantes</li> <li>■ Abandonar el área afectada por el Zud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Recibir paquetes de reabastecimiento</li> <li>■ Los pastores ricos o con experiencia pueden pedir préstamos</li> <li>■ Dedicarse a cultivos como fuente de sustento adicional y para preparar alimentos mejorados</li> </ul>
Grupo de pastores (Khot ail)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Trabajo conjunto para pastoreo en común</li> <li>■ Ocasionalmente se asocian para negociar mejor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Trasladar animales grandes e improductivos a Otors distantes</li> <li>■ Realizar conjuntamente el almacenamiento de sales/minerales y la reparación de viviendas</li> <li>■ Realizar compras conjuntas de pequeñas cantidades de heno local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Compartir transporte para traslados a distancia</li> <li>■ Compartir las tareas de pastoreo (dejar una parte del ganado con otros pastores y trasladar la mayor parte a zonas remotas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ No especifican ideas razonables</li> </ul>
Cooperativa local	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Grupos privados producen heno para vender</li> <li>■ Negocios locales venden productos básicos al por menor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Comprar forraje para venderlo a sus miembros</li> <li>■ Vender mercancías a sus miembros con crédito reembolsable una vez que vendan su cachemira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ No cuentan con planes definidos ni metas específicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ No existen estrategias viables definidas</li> </ul>
Bag (equivalente a nivel comunidad)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Proporcionar administración regular y legal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Realizar informes periódicos sobre el riesgo de desastre a la administración de Sum</li> <li>■ Alentar a los pastores y organizaciones locales a mejorar su preparación frente a desastres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mantener el flujo de información oportuna sobre desastres y necesidades</li> <li>■ Encargarse de la distribución equitativa de la ayuda y alivio externo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Organizan la repoblación, si procede</li> </ul>





ACTORES PRINCIPALES	QUÉ SE HACE (O NO SE HACE) DURANTE			
	AÑO NORMAL	PREPARACIÓN PARA EL ZUD	RESPUESTA AL ZUD	RECUPERACIÓN DEL ZUD
Sum (Distrito)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Proporcionar administración regular y legal</li> <li>■ Implementar políticas según las condiciones locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Entregar pronósticos meteorológicos a pastores y Bags</li> <li>■ Conversar con Bags y Sums vecinas sobre planes de evacuación a Otors</li> <li>■ Informar y solicitan eventual asistencia al Aimag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Movilizar recursos locales para el pastoreo de modo de evitar una masiva evacuación de emergencia</li> <li>■ Reciben aportes externos para su distribución</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Inician la repoblación a nivel de Bag</li> </ul>
Aimag (Provincia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Proporcionar administración regular y dentro de un marco legal</li> <li>■ Implementar políticas según las condiciones locales</li> <li>■ Entregan directrices generales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Elaborar planes de mitigación de los desastres para el Aimag y las Sums</li> <li>■ Informar al gobierno central sobre el riesgo de desastres</li> <li>■ Contactar ONG nacionales e internacionales y otros grupos para solicitar cooperación y ayuda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Movilizar las reservas disponibles a nivel local o recibidas como ayuda</li> <li>■ Facilitar la prestación de servicios a las zonas necesitadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Repoblación</li> <li>■ Tomar medidas para mejorar las condiciones de vida, como trabajo, cultivos, etc.</li> <li>■ Recibir apoyo externo (ONG y otros) para medidas locales</li> </ul>

Notas: "Zud" = frío extremo. "Otor" = desplazamiento estivo para engorde de animales

CUADRO 5.2

**Lista de seguimiento de los procesos clave en los sistemas de GRD a nivel de la comunidad**

Procesos e instrumentos claves (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores <sup>30</sup>	Estado <sup>31</sup>		Nombre de las instituciones implicadas		Medidas y capacidades para la implementación <sup>32</sup>			Comentarios
		Disponibilidad	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Habilidades técnicas	Recursos financieros		
1. Evaluación del riesgo de desastres	Las comunidades locales han participado en ejercicios de evaluación de riesgos								
	Mapas de amenazas y vulnerabilidad de la comunidad preparados y actualizados regularmente								
	Perfiles de medios de vida y grupos vulnerables identificados								
	Se identificaron los tipos de medios de vida en situación de riesgo								
2. Planificación y seguimiento de la Gestión del Riesgo de Catástrofes	Comités de GRD a nivel comunitario y voluntariado								
	Existen planes de GRD a nivel de la comunidad para enfrentar amenazas de gran envergadura								
	Se ha involucrado a los grupos en riesgo en los procesos de planificación								
	Se han definido los procedimientos y se cuenta con tecnología disponible para el seguimiento de las amenazas								



<sup>30</sup> Los indicadores ayudan a identificar las instituciones con capacidades técnicas e institucionales en cada elemento del marco de GRD y para identificar futuras oportunidades de intervención.

<sup>31</sup> Categorías de evaluación propuestas: NE – no existente; ENO – existente pero no operacional; O – Operacional

<sup>32</sup> Categorías de evaluación propuestas: B: Bien; S: Satisfactorio; I: Inadecuado

Procesos e instrumentos claves (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores <sup>30</sup>	Estado <sup>31</sup>	Nombre de las instituciones implicadas		Medidas y capacidades para la implementación <sup>32</sup>			Comentarios
			Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Habilidades técnicas	Recursos financieros	
3. Prevención y mitigación de desastres	A nivel de la comunidad se llevan a cabo las prácticas necesarias de reducción de riesgos de desastres (por ejemplo, la recolección de aguas)							
	Se incluye a la comunidad/pueblo en los planes de mitigación de amenazas en sectores específicos a nivel distrital							
	Se cuenta con servicios de asesoría sobre la mitigación de los desastres para la comunidad / pueblo							
	Se practican métodos de GRD a nivel de la comunidad y son debidamente comprendidos por los CBO/OSC y los miembros de la comunidad							
4. Sensibilización y difusión de información sobre los riesgos	Se han llevado a cabo campañas de sensibilización a nivel de la comunidad							
	Se han preparado/difundido programas orientados a la sensibilización sobre la GRD en los medios de comunicación locales							
	La comunidad reconoce las señales de alerta para los distintos tipos de desastres							
	Existen mecanismos para comunicar el riesgo de amenaza a nivel de la comunidad							
	Se han implementado acciones de sensibilización (días de campo, reuniones de orientación, canciones populares, obras de teatro, concentraciones de demostración, visitas de intercambio, etc.)							



Procesos e instrumentos claves (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores <sup>30</sup>	Estado <sup>31</sup>	Nombre de las instituciones implicadas		Medidas y capacidades para la implementación <sup>32</sup>			Comentarios
			Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Habilidades técnicas	Recursos financieros	
5. Sistemas de alerta temprana a nivel comunitario	Se reciben mensajes de alerta temprana a nivel comunitario							
	Existen mecanismos para comunicar las amenazas de desastres a la comunidad							
	Sistema para garantizar que los sistemas de alerta temprana lleguen a las personas más vulnerables (incluyendo, si procede, la traducción de los mensajes a los idiomas locales)							
	En los mensajes de alerta temprana se incluyen conocimientos indígenas (por ejemplo, calendarios locales, medidas locales, almanaques, etc.)							
	Existe un plan comunitario de preparación							
6. Preparación	Se han asignado funciones y responsabilidades y se cuenta con un directorio de los nombres y un inventario de los equipos para su uso en emergencias							
	Existen refugios y terrenos altos para salvar vidas y medios de vida							
	Existen en el área depósitos de alimentos de emergencia y otros suministros							
	Se ha entrenado a voluntarios para prestar ayuda en caso de emergencia							
	Se han identificado las rutas de evacuación y la población local está informada							
Se han realizado regularmente simulacros de evacuación a nivel de la comunidad								



Procesos e instrumentos claves (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores <sup>30</sup>	Estado <sup>31</sup>		Nombre de las instituciones implicadas		Medidas y capacidades para la implementación <sup>32</sup>			Comentarios
		Disponibilidad	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Responsabilidad principal	Personal	Habilidades técnicas	Recursos financieros	
7. Entrega de respuesta inmediata y/o asistencia de rescate	Existen redes sociales para dar apoyo a vecinos y familiares								
	Se cuenta con equipos de búsqueda y rescate a nivel comunitario								
	Existen mecanismos/procedimientos para distribución de alimentos de emergencia a nivel comunitario								
	Existen mecanismos/procedimientos para organizar refugios de emergencia								
8. Evaluación de daños y pérdidas	La ayuda de emergencia está dirigida a los hogares más vulnerables								
	Se cuenta con un mecanismo comunitario para coordinar la respuesta								
	Los equipos de evaluación de daños y pérdidas han consultado a los representantes de la comunidad								
9. Reconstrucción de asentamientos, infraestructura y servicios	Las evaluaciones de daños y pérdidas incluyen perfiles de vulnerabilidad y medios de vida								
	Existe un plan de rehabilitación comunitaria (formulado en consulta con la comunidad)								
	La reconstrucción, el reasentamiento y la rehabilitación del sector tienen en cuenta los principios de "volver a construir mejor"								
	Los planes de rehabilitación de los planes toman en consideración las estrategias locales de subsistencia								
	La comunidad ha sido beneficiada con planes nacionales de compensación								
	La comunidad ha sido beneficiada con asistencia internacional de rehabilitación								



Procesos e instrumentos claves (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores <sup>30</sup>	Estado <sup>31</sup>		Nombre de las instituciones implicadas		Medidas y capacidades para la implementación <sup>32</sup>			Comentarios
		Disponibilidad	Responsabilidad principal	Responsabilidad	Rol de apoyo	Personal	Habilidades técnicas	Recursos financieros	
10. Recuperación económica y social y rehabilitación	Existen mecanismos para preparar planes de rehabilitación y recuperación económica								
	Existen mecanismos de financiamiento para la rehabilitación								
	Prueba de entrega de insumos productivos clave para recuperar los medios de vida (por ejemplo, barcos de pesca y equipos, implementos agrícolas, semillas y fertilizantes)								
	Las instituciones de micro-financiación contribuyen a la rehabilitación								
	Existen planes para reconstruir los medios de vida específicos de la zona								
	Existen directrices para instituciones locales y grupos informales para ayudar a las comunidades afectadas								
Se han incorporado elementos de GRD en los programas de desarrollo y restauración de medios de vida para crear resiliencia frente a futuras amenazas									

# ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS

El propósito de este módulo es perfilar una serie de pasos y herramientas que puedan servir para analizar y sintetizar la información recogida durante la evaluación para ponerla a disposición en un modo que facilite la toma de decisiones sobre reformas a las instituciones y/o desarrollo de capacidades. El objetivo debe centrarse en el análisis de las estructuras institucionales y organizacionales y las capacidades para la gestión del riesgo de desastres (GRD) a varios niveles de autoridad, incluyendo los vínculos verticales/horizontales y formales/informales.

El enfoque propuesto se basa en la experiencia de la FAO para utilizar el marco de los medios de vida sostenibles en el análisis de las instituciones locales<sup>33</sup> y para desarrollar proyectos de desarrollo de capacidades para la GRD en las instituciones agrícolas. También se hace referencia al Marco de Acción de Hyogo y otros trabajos realizados recientemente por una serie de organizaciones internacionales para crear indicadores que sirvan para monitorear los avances en la incorporación de la GRD en la planificación del desarrollo.

La definición de “instituciones” que se utiliza en esta Guía incluye tanto las “reglas del juego” (leyes, políticas, procesos, normas formales e informales, reglas y procedimientos) como el “jugador” (las organizaciones).

Los pasos propuestos para la consolidación y el análisis de los datos incluyen:

- el mapeo de los arreglos institucionales para la GRD;
- el análisis de los mecanismos de coordinación y el vínculo vertical-horizontal;
- la evaluación de fortalezas y debilidades del sistema de GRD y el avance en relación a la aplicación del Marco de Acción de Hyogo; y
- la presentación de las principales conclusiones y recomendaciones

El flujo del análisis que se ilustra en el gráfico 6.1 comienza con el contexto de vulnerabilidad a nivel local con una perspectiva ascendente.

## PASO 1: MAPEO DE LOS PREPARATIVOS INSTITUCIONALES PARA LA GRD

En módulos anteriores se ha puesto énfasis en la importancia de las instituciones de GRD a todos los niveles de gobierno y se han identificado los principales aspectos que deben considerarse en el análisis. El objetivo del ejercicio de mapeo es obtener un panorama completo acerca de las organizaciones clave, sus responsabilidades y los marcos normativos

33 FAO. 2003. *Directrices para el análisis de las instituciones locales* por N. Messer y P. Townsley. Roma; FAO. 2005. *Guía rápida para misiones: análisis de instituciones y medios de subsistencia locales*, por A. Carloni. Roma.

que determinan el sistema de GRD y su funcionalidad<sup>34</sup>. Se considerarán las organizaciones claves formales e informales que:

- hayan tenido la responsabilidad de las funciones más importantes de GRD (véase las hojas de seguimiento en los Módulos 3-5);
- tengan el mandato de mejorar los activos que influyen en los medios de vida, especialmente de los pobres, reduciendo así la exposición al riesgo de amenazas;
- probablemente promuevan reformas de políticas y/o innovaciones en las prácticas de GRD; y
- representen los intereses de los destinatarios principales y/o cuentan con la capacidad para entregar servicios imprescindibles a estos destinatarios.

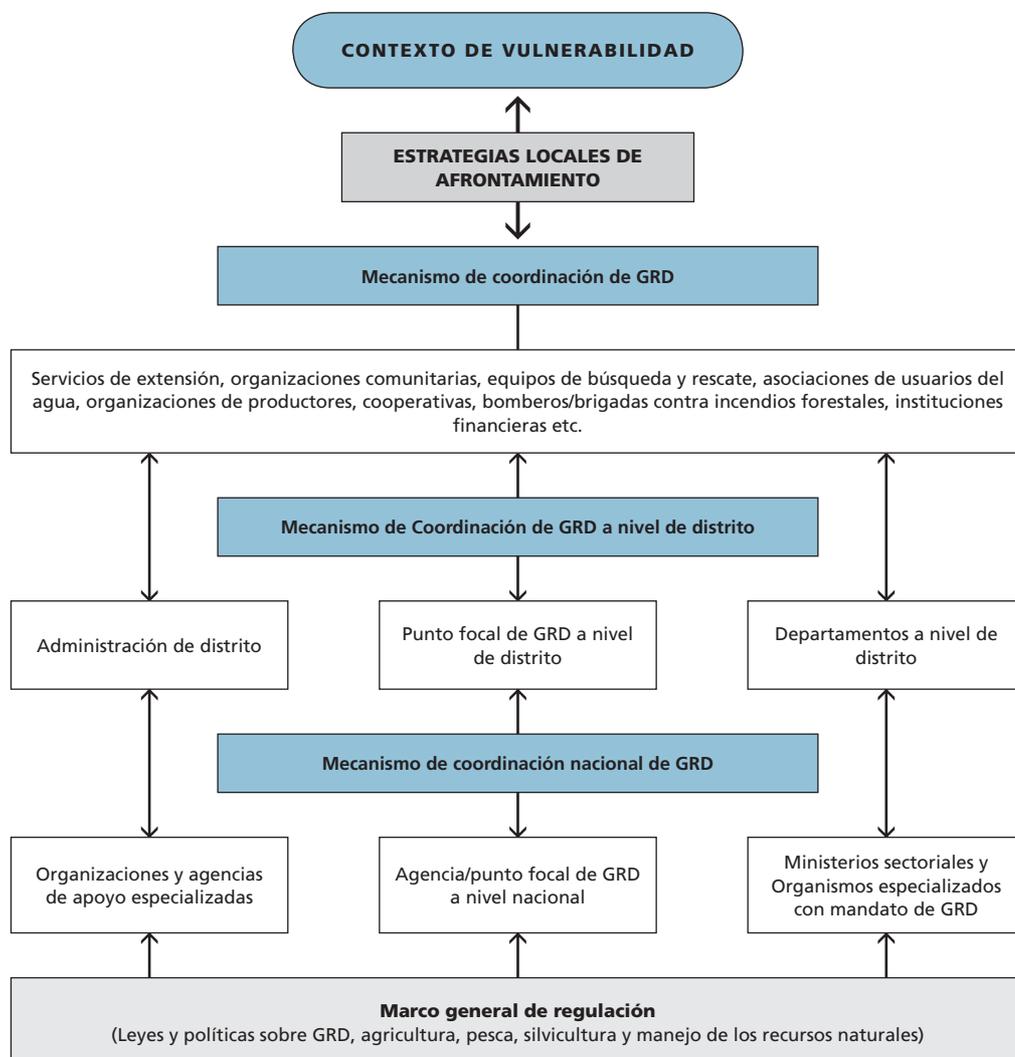
Para obtener un panorama completo de las instituciones que participan en la GRD, es útil combinar y agrupar los datos recogidos en los tres niveles de la estructura institucional existente en un único organigrama. Esto es mejor realizarlo de manera flexible utilizando el método de las tarjetas. Se propone la siguiente secuencia de pasos para preparar el cuadro consolidado:

- En primer lugar, prepare tarjetas (una organización por tarjeta) y agrúpelas según las distintas:
  - organizaciones locales que proporcionan o deberían proporcionar servicios de apoyo en las estrategias y prácticas locales para enfrentar las amenazas;
  - organizaciones a nivel de distrito u organizaciones que proporcionan o deberían proporcionar apoyo en la GRD en los niveles local e intermedios; y
  - organizaciones a nivel nacional que influyen positiva/negativamente en el funcionamiento de las organizaciones a nivel local en el contexto de la GRD.
- En segundo lugar, agregue tarjetas junto a las de las organizaciones en el organigrama indicando (con la ayuda de tarjetas de diferentes colores), los principales marcos normativos institucionales (leyes y marcos de política) que informan, regulan o influyen en las funciones, las responsabilidades y las interacciones de las organizaciones mapeadas.
- En tercer lugar, prepare una lista por separado con los roles y responsabilidades establecidas/percibidas de las diversas organizaciones clave para la GRD en los tres niveles. Esto puede graficarse a través de diagramas específicos. En el gráfico 6.2 puede verse un ejemplo ilustrativo, que se preparó para el ámbito nacional en Bangladesh. Las funciones/atribuciones se organizan en el diagrama siguiendo las áreas clave de responsabilidad presentes en el marco de la GRD (Gráfico 1.1). Para preparar fácilmente estos diagramas/soportes visuales puede utilizarse:
  - la información que se resume en las listas de seguimiento (al final de los Módulos 3-5) que deberían llenarse después de las evaluaciones en los tres niveles de organización;

<sup>34</sup> Algunas instituciones podrán tener participación relevante en todos los casos pero otras variarán según el enfoque sectorial o por amenaza que tenga el estudio. Por ejemplo, las asociaciones de usuarios y los departamentos de recursos hídricos son extremadamente importantes para el manejo de la sequía, mientras que las asociaciones de pescadores y las políticas de desarrollo costero son relevantes en los programas de GRD que se encargan de los riesgos de tormentas tropicales.

- la información adicional recogida por el equipo de evaluación en las tarjetas en una sesión de “lluvia de ideas”. Este método puede ser particularmente útil en la identificación de funciones informales o aquellas establecidas por defecto de las organizaciones, y para comprobar si las funciones reales cumplen con los requisitos que se especifican en el plan de acción/marco normativo formal de GRD del país (si lo hay). Es también un método bastante fructífero para utilizar a nivel de la comunidad, donde las funciones y responsabilidades son a menudo complejas, no están escritas o no son fácilmente evidentes para los de afuera.

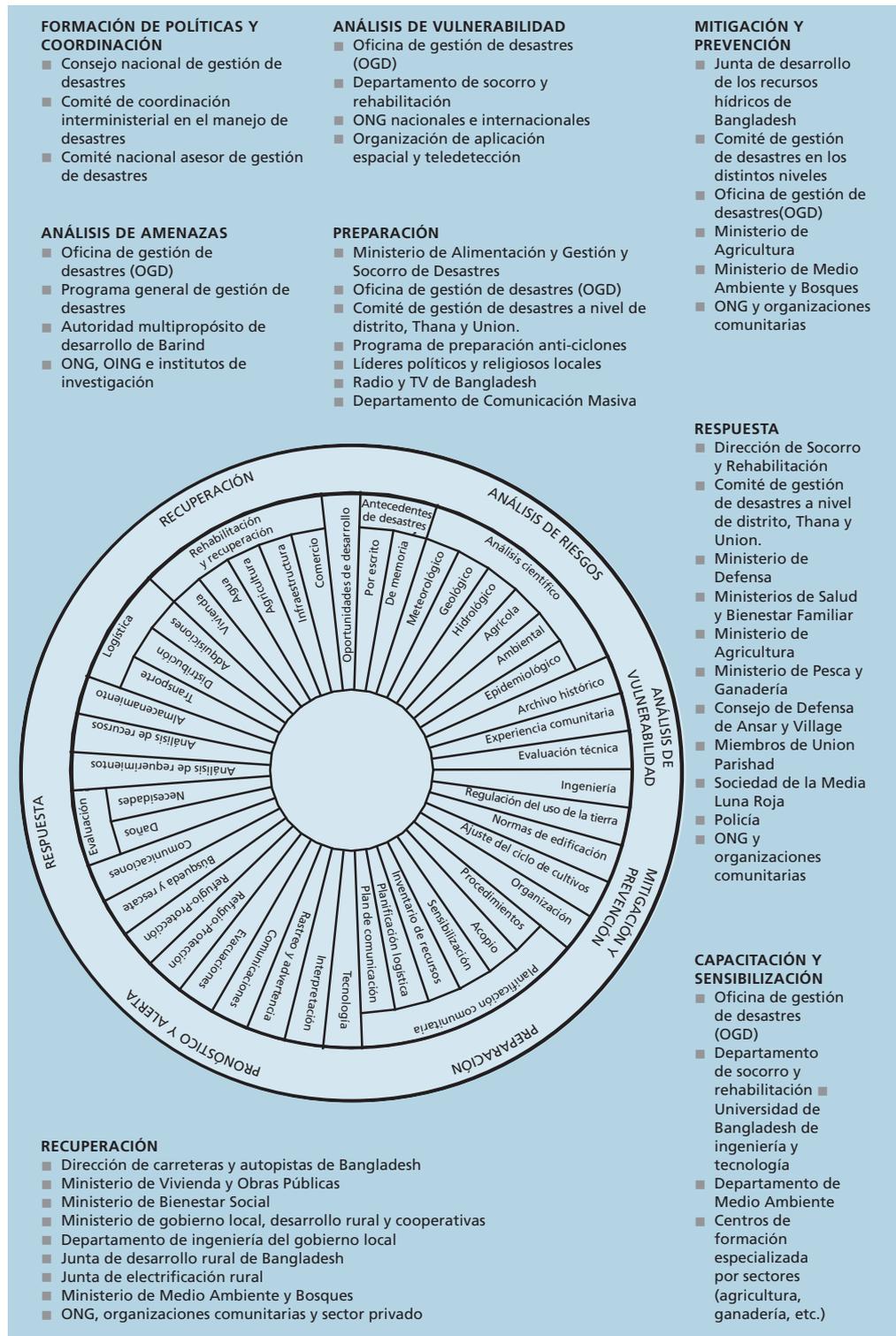
GRÁFICO 6.1

**Un esquema general para presentar un sistema de GRD<sup>35</sup>**

35 El gráfico presenta un ejemplo ilustrativo. Las organizaciones y los vínculos reales serán especificados según el contexto y el país.

GRÁFICO 6.2

Sistemas formales de GRD en Bangladesh (ejemplo ilustrativo de ADPC)



## PASO 2: ANÁLISIS DE LOS VÍNCULOS VERTICALES Y HORIZONTALES Y DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN

Los vínculos institucionales tienen una importancia crucial en el contexto de la GRD. Los desastres afectan a las sociedades en todos los sectores y grupos socio-económicos, aunque algunos grupos pueden ser más vulnerables que otros. Por consiguiente, tanto las operaciones de respuesta inmediata como las estrategias a más largo plazo de GRD requieren de una planificación transversal y mecanismos de implementación efectivos. Además, la experiencia ha demostrado que para una gestión efectiva del riesgo se requiere de una combinación de enfoques ascendente y descendente. Los actores locales desempeñan un papel fundamental aunque generalmente actúan sin permiso a nivel central o se espera que cumplan funciones críticas sin los recursos adecuados. Por lo tanto, las relaciones horizontales y verticales entre las instituciones y dentro de ellas son imprescindibles para integrar y coordinar las acciones de los diferentes sectores y destinatarios y asegurar una cierta coherencia a todos los niveles de autoridad. El análisis de las relaciones inter-institucionales horizontales/verticales forma un componente particularmente importante en la evaluación de los siguientes elementos clave de los sistemas de GRD:

- los mecanismos para garantizar la eficacia de la interacción formal e informal entre y dentro de los ministerios y departamentos en todos los niveles y la participación de los grupos objetivos en los procesos de decisión que tienen relación con la GRD;
- el grado de coherencia en los procesos de política, planificación y ejecución dentro y entre los distintos niveles de gobierno, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y las instituciones de base comunitaria;
- la difusión de datos e información, especialmente a través de pronósticos, alerta temprana, planes de contingencia para la preparación ante los desastres, evaluación de daños y pérdidas, y recuperación y rehabilitación;
- la coordinación de las actividades operacionales antes, durante y después de los desastres entre los diferentes niveles de las instituciones comprometidas, y
- la incorporación de temas de GRD en la planificación del desarrollo para sectores específicos y/o el desarrollo de planes de mitigación del riesgo de desastres.

### RECUADRO 6.1

#### DEFINICIONES DE LOS VÍNCULOS HORIZONTALES Y VERTICALES

**Vínculos horizontales:** se refieren a la interacción y coordinación entre los departamentos y ministerios gubernamentales en cada nivel y los mecanismos para involucrar a los destinatarios y grupos de interés en los procesos de toma de decisiones al abordar los temas de GRD.

**Vínculos verticales:** se refieren a los mecanismos y procesos de planificación, ejecución y supervisión descendente/descendente, con el fin de garantizar la adecuada canalización de recursos, información e instrucciones.

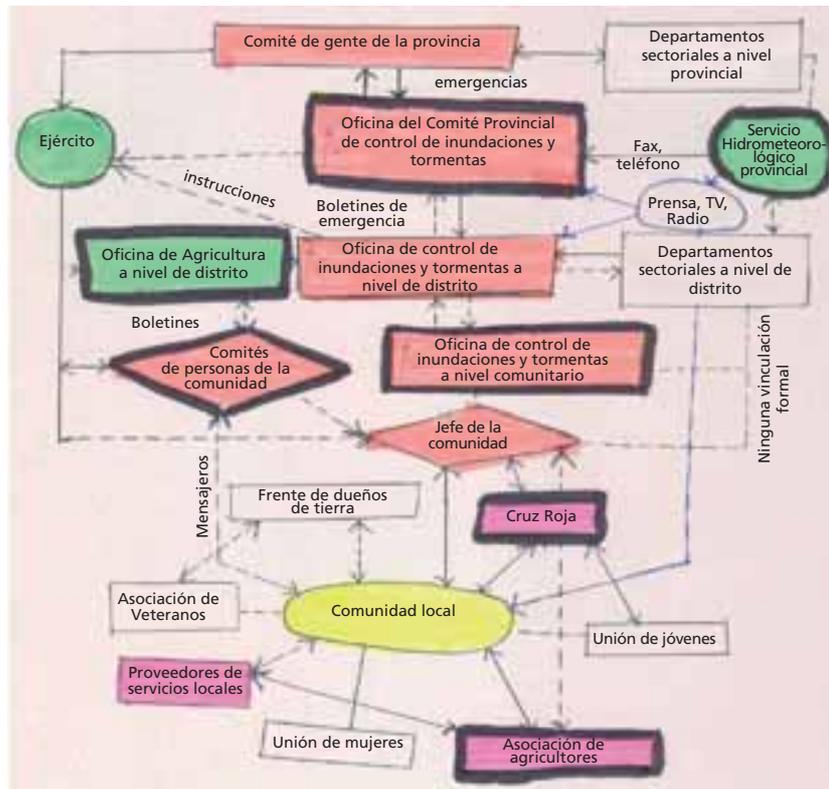
El análisis de los vínculos se puede llevar a cabo fácilmente utilizando el organigrama preparado en el análisis del paso anterior. El ejercicio se centrará ahora en dibujar líneas entre las tarjetas para resaltar los vínculos existentes (o faltantes):

- mecanismos de coordinación a través de todos los sectores y de múltiples destinatarios,
- líneas de transmisión, líneas de mando y procesos ascendentes de planificación y retroalimentación,
- acuerdos de colaboración,

o para añadir información cualitativa sobre vínculos o actores específicos; las áreas específicas de fortalezas y/o debilidades se podrían destacar con círculos de color.

GRÁFICO 6.3

### Una transcripción ilustrativa de un ejercicio de tarjetas



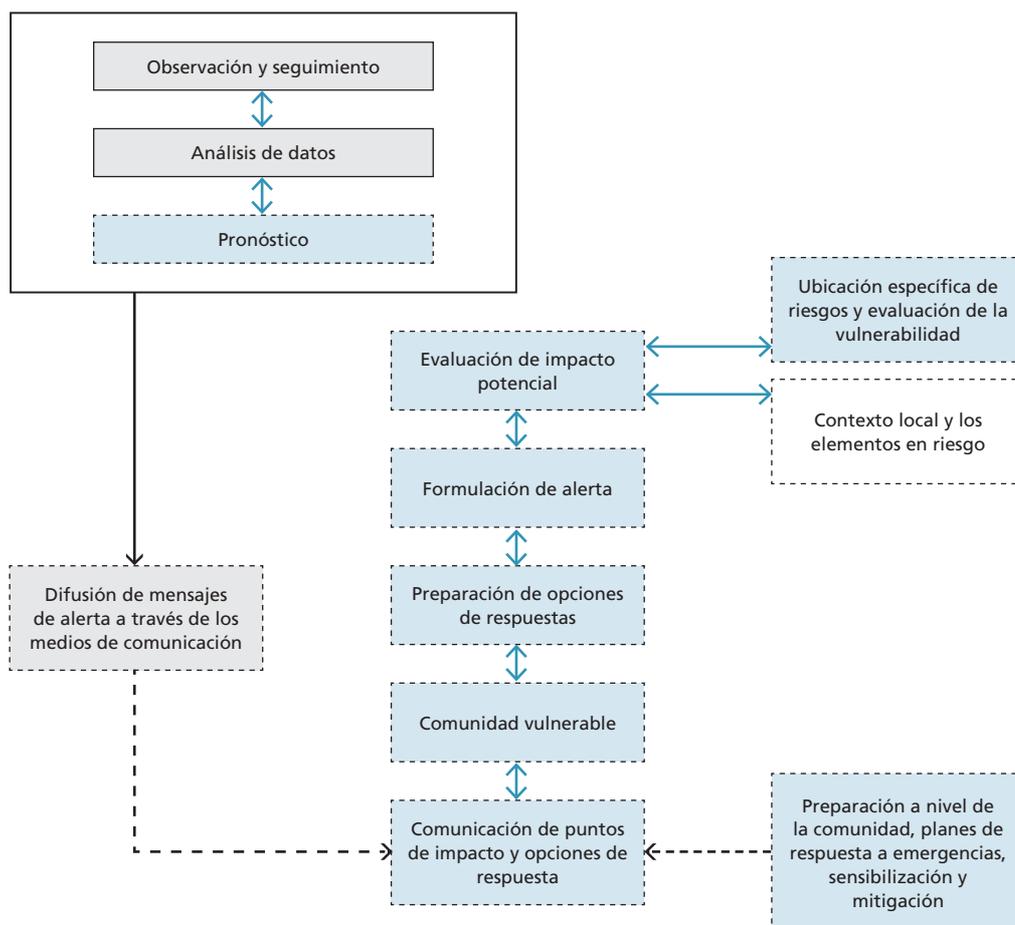
Vínculos horizontales y verticales entre instituciones de GRD a nivel provincial, de distrito y de comunas (Gio Mi comuna, Geo Linh distrito de la provincia de Quang Tri, Viet Nam). Las instituciones destacadas en rojo son los organismos oficiales para la GRD responsables de las alertas, la coordinación y supervisión, la movilización de equipos y medidas de mitigación. Las instituciones destacadas en verde son agencias de servicios de apoyo; en rosa son instituciones con presencia en el terreno; marcos oscuros alrededor indican que son actores importantes con alta capacidad operativa. Las líneas llenas entre actores representan una gran vinculación de colaboración y comunicación, las líneas punteadas con flechas representan vínculos débiles; y las líneas punteadas sin flechas representan vínculos muy débiles.

El diagrama de Venn final ofrecerá una visión general de las principales organizaciones y sus vínculos con todos los sectores y niveles administrativos y gubernamentales. Un ejemplo ilustrativo de vínculos horizontales y verticales entre las instituciones a nivel provincial, de distrito y de comunidad se puede ver en el gráfico 6.3. Sin embargo, a los fines del análisis se necesitará una evaluación más profunda de los aspectos específicos.

Un mapeo adicional de los procesos (una combinación de diagramas de flujo y organigramas) acerca de los componentes específicos del sistema de GRD, que puede ser de particular interés para el equipo de estudio, podría facilitar el estudio de la trayectoria de los actores fundamentales, los recursos y los procesos de toma de decisiones con el fin de identificar los posibles obstáculos y oportunidades para mejorar los sistemas. En el gráfico 5.4 se muestra un ejemplo donde se ven más claramente los vínculos y los procesos institucionales sobre alerta temprana.

GRÁFICO 6.4

#### Mapeo de los elementos de un sistema de alerta temprana a nivel nacional



*Las flechas gruesas representan los componentes ideales de un sistema de alerta temprana; las líneas llenas indican el sistema existente, las líneas y los recuadros punteados representan los componentes débiles y/o inexistentes*

## ANALIZAR LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL ACTUAL SISTEMA DE GRD

El tercero de los pasos más importantes en el proceso analítico propuesto es identificar y analizar las fortalezas y debilidades del sistema de GRD en evaluación.

Con el uso de los mapas y diagramas preparados en los pasos anteriores y las hojas de seguimiento de cada etapa del diagnóstico del sistema de GRD (o aquellos elementos relevantes para la evaluación), el próximo reto es sacar conclusiones sobre las principales fortalezas y debilidades (vacíos) del sistema comenzando por sus sub-componentes. Esto implica también la reflexión acerca de las oportunidades y las amenazas que pueden afectar el desarrollo futuro del sistema de GRD.

Los temas relacionados con las capacidades serán de crucial importancia, puesto que toda evaluación institucional está estrechamente ligada al desarrollo de capacidades. Una mirada general a las fortalezas y debilidades del sistema de GRD (o de elementos específicos del sistema) resaltará las necesidades de desarrollo de capacidades, las oportunidades de cambio y las limitaciones estructurales, que al final serán parte de las conclusiones y recomendaciones del equipo de evaluación.

Como primer ejercicio de análisis, se insta al equipo para que individualmente preparen en tarjetas una lista –a memoria- de las 3-5 fortalezas y debilidades más destacadas que se perciban subjetivamente del sistema de GRD, combinando sus opiniones e impresiones a nivel nacional, de distrito y de comunidad.

Se puede utilizar el cuadro 6.1 como un marco para la documentación de manera más sistemática de las fortalezas y debilidades en todas las áreas temáticas y sub-componentes del sistema. Esta Guía de GRD ha propuesto una serie de indicadores específicos en los cuadros 3.2, 4.2 y 5.2 para evaluar / monitorear la existencia y funcionalidad de una serie de aspectos claves de un sistema de GRD. Son estos indicadores los que deberían utilizarse como una herramienta para identificar fortalezas y debilidades (vacíos) en este ejercicio analítico.

Las conclusiones del análisis de fortalezas y debilidades deberían coincidir o superponerse gráficamente con el diagrama de mapeo institucional. Por ejemplo, podrían marcarse con un círculo o recuadro verde los puntos o áreas de fortalezas, mientras con rojo se marcarían las debilidades. Esto servirá como una herramienta visual para mostrar en qué puntos fuertes puede apoyarse el sistema de GRD así como para señalar que es posible también que el sistema necesite más apoyo o de desarrollo en el futuro.

Se sugiere que el equipo documente también de manera sistemática las conclusiones que proporcionen puntos de partida u oportunidades para mejorar el actual sistema de GRD, o que aparezcan como posibles amenazas para el buen funcionamiento o desarrollo de un sistema de GRD completo:

- *oportunidades identificadas*: dan orientación sobre los recursos disponibles de los cuales sacar provecho (personas, conocimientos, tecnología) y proporcionan al equipo una buena base para formular sus recomendaciones, y
- *amenazas identificadas*: generalmente señalan los riesgos que existen para el funcionamiento del sistema; el equipo puede sopesar las amenazas en su decisión estratégica sobre cómo se presentarán finalmente las recomendaciones.

En consecuencia, tanto las oportunidades como las amenazas servirán de base al equipo para la formulación de recomendaciones concretas como parte de su informe general.

CUADRO 6.1

**Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas a través de los niveles de gobierno del sistema de GRD**

Áreas temáticas <sup>36</sup>	FODA	Nivel nacional	Nivel de distrito	Nivel comunitario
Evaluación del riesgo de desastres	F			
	O			
	D			
	A			
Planificación y seguimiento de la GRD	F			
	O			
	D			
	A			
Mitigación y prevención de desastres	F			
	O			
	D			
	A			
Incorporación de la GRD en la planificación del desarrollo	F			
	O			
	D			
	A			
Otras áreas temáticas como se presentan en los cuadros 3.2, 4.2, 5.2.	F			
	O			
	D			
	A			

**PASO 4: VALIDAR EL STATUS QUO DEL ACTUAL SISTEMA INSTITUCIONAL DE GRD**

Se sugiere que con base en las fortalezas y debilidades documentadas, el equipo de evaluación realice un ejercicio de valoración cualitativa que describa el grado en que se encuentran los (sub)componentes del sistema de GRD y si funcionan correctamente. Esto puede realizarse por separado para cada nivel institucional y, posteriormente, para el sistema en su totalidad. Los siguientes enunciados cualitativos pueden ser de ayuda para

<sup>36</sup> Adaptado de ONU / EIRD. 2007. *Palabras en acción: una guía para la aplicación del Marco de Hyogo*. Nueva York.

una valoración cualitativa del *status quo* institucional que se requiera para fomentar la reducción y la gestión de riesgos (los niveles propuestos se han adaptado y consolidado a partir de varias fuentes).<sup>37</sup>

*Nivel 1. Poca conciencia de los aspectos de GRD o poca motivación para enfrentarlas:* las acciones se limitan a la respuesta ante las crisis. No existen estructuras institucionales no organizaciones que se encarguen de la GRD, o existen sólo parcialmente.

*Nivel 2. Conciencia de la importancia de los aspectos de GRD y voluntad para hacerles frente:* las estructuras institucionales básicas se ponen en práctica, aunque en forma fragmentada, y su capacidad de acción (conocimientos teóricos y prácticos, recursos humanos, materiales y otros) sigue siendo limitada. Las intervenciones ocurren raramente, en forma poco sistemática, y a corto plazo.

*Nivel 3. La GRD se aborda y se desarrolla de modo pro-activo:* Las normas y estructuras básicas de GRD a nivel de instituciones y organizaciones están creadas en todos los niveles. Existe la capacidad para actuar. Los mecanismos de coordinación multisectorial son de alcance limitado, y no muy eficaces. Las medidas prácticas para establecer un sistema coherente de GRD con cobertura nacional a nivel de distrito y local también son limitadas en términos funcionales.

*Nivel 4. Sistema de GRD coherente e integrado:* las estructuras y capacidades para la GRD existen a todos los niveles, incluyendo coordinación y colaboración multisectorial básica. Las intervenciones son amplias, abarcan los aspectos más importantes de un sistema de GRD, y guardan relación con las estrategias de desarrollo del país a largo plazo. Las intervenciones son frecuentes y con perspectivas a largo plazo.

*Nivel 5. Existe una “cultura de seguridad” entre todos los destinatarios:* La GRD está arraigada en todas las políticas, la planificación, las prácticas, las actitudes y los comportamientos.

En los países donde todavía hay poca conciencia de los aspectos de GRD (Nivel 1) puede ser difícil trabajar directamente con las contrapartes gubernamentales. En estos casos, puede ser necesario que las organizaciones no gubernamentales y las instituciones de investigación desarrollen alianzas para intermediar y sensibilizar. Los niveles 2 y 3 indican un entorno institucional relativamente propicio, junto con las relevantes capacidades y habilidades técnicas. Los niveles 4 y 5 implican que estos componentes del sistema de GRD son autónomos. Los destinatarios claves con participación activa en los sistemas de GRD o en sus componentes que se desempeñan a este nivel pueden hacer una valiosa contribución reforzando la colaboración y las alianzas con las “partes más débiles” del sistema.

<sup>37</sup> EIRD. 2007. *Palabras en acción: una guía para la aplicación del Marco de Hyogo*; Tearfund. 2005. *Reducción del riesgo de desastre: una herramienta para organizaciones de desarrollo*, Departamento de Desarrollo Internacional. 2007. RRD Grupo Interinstitucional de Coordinación, *Características de una Comunidad resistente a los desastres: una guía de orientación*.

## **PASO 5: EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS DEL SISTEMA DE GRD EN RELACIÓN AL SEGUIMIENTO DE LOS PROGRESOS EN LA APLICACIÓN DEL MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO**

*El Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres (MAH)*, aprobado por la Conferencia sobre Reducción de Desastres de 2005, establece como un objetivo de la comunidad internacional “la reducción sustancial de las pérdidas a causa de desastres, en vidas y en recursos sociales, económicos y ambientales de las comunidades y países”. Asimismo, establece “las cinco prioridades de acción “adoptadas por la Conferencia para lograr este objetivo para el año 2015 y proporciona un conjunto detallado de las principales actividades a implementar en cada área prioritaria de acción, según proceda, de acuerdo a las circunstancias y capacidades de los países<sup>38</sup>. Estas prioridades de acción son:

1. Garantizar que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su implementación.
2. Identificar, evaluar y observar de cerca los riesgos de los desastres y mejorar las alertas tempranas.
3. Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel.
4. Reducir los factores fundamentales del riesgo
5. Fortalecer la preparación en desastres para una respuesta eficaz a todo nivel.

El Cuadro 6.2, que ha sido adaptado del trabajo de la EIRD, está diseñado para facilitar el seguimiento de los progresos en la aplicación a nivel nacional, de distrito y de la comunidad, las medidas para reducir los riesgos contenidas en las prioridades de acción de Hyogo. Las columnas del cuadro representan el grado de progreso en la aplicación de las medidas de reducción de riesgo dentro de los niveles de gobierno; las filas reflejan los progresos realizados en forma transversal. Los indicadores de EIRD representan los indicadores que la EIRD considera fundamentales en una sociedad resiliente ante los desastres.

Se sugiere utilizar los indicadores EIRD como una herramienta de referencia. Sin embargo, como son genéricos y cualitativos por naturaleza, el equipo de evaluación podría preferir ajustarlos de modo que reflejen la situación específica de cada país y el alcance de la evaluación. Por ejemplo, en países con altos niveles de progreso y capacidades relativamente buenas para recopilación y seguimiento de los datos, se pueden combinar los indicadores cualitativos con los cuantitativos.

En todo caso, el equipo de evaluación debe ser consciente del hecho de que los niveles de avance podrán variar dentro mismo del país, según el sector, la amenaza y la zona geográfica. Por ejemplo, podría haber un sistema de alerta temprana para inundaciones y tormentas tropicales, pero no para la sequía. Podría cubrir la costa, pero no las zonas interiores, o podría enfocarse más en las zonas urbanas que en las rurales. Es más, el nivel de progreso entre diferentes zonas geográficas dentro de un país puede ser sustancialmente diferente, en especial en los países en que las funciones de GRD han sido descentralizadas.

38 Más información en: <http://www.unisdr.org/eng/hfa/hfa.htm>

CUADRO 6.2

Progreso del país en la aplicación de medidas de reducción de riesgos<sup>39</sup>

ÁREAS TEMÁTICAS	INDICADORES EIRD <sup>40</sup>	NIVEL NACIONAL	NIVEL DISTRITAL	NIVEL DE COMUNIDAD
Marco institucional <sup>41</sup>	Existe un marco jurídico para la GRD con responsabilidades explícitas, definidas para todos los niveles de gobierno.			
	Las plataformas multi-sectoriales para GRD funcionan en todos los niveles.			
	Existe un marco de política nacional para GRD que exige planes y actividades a todos los niveles administrativos.			
	Existen los recursos suficientes para implementar planes de GRD en todos los niveles administrativos			
Evaluación de riesgos y alerta temprana <sup>42</sup>	Se cuenta con evaluaciones de riesgo basadas en los datos sobre amenazas y en información sobre vulnerabilidad, que incluyen además evaluación de los riesgos en los sectores clave.			
	Existen los sistemas para monitorear, actualizar y difundir datos sobre las amenazas y vulnerabilidades principales.			
	Existen sistemas de alerta temprana para todos los riesgos de amenazas importantes.			
	Las alertas tempranas llegan y les son de utilidad a las personas de la comunidad.			
Educación y sensibilización <sup>43</sup>	Existen estrategias de sensibilización pública sobre GRD y se llevan a cabo en las comunidades vulnerables.			
	Los planes de estudios escolares incluyen elementos de GRD y se capacita a los profesores en GRD			
Reducir riesgos en sectores clave <sup>44</sup>	Las políticas sobre protección del medio ambiente, manejo de recursos naturales (tierra y agua) y cambio climático incluyen elementos de GRD.			
	Los planes de desarrollo sectorial (agricultura, recursos hídricos, salud, medio ambiente, la silvicultura, el turismo, la industria, etc.) son elementos de GRD.			
	Existen planes y zonificación para el uso de la tierra, códigos de edificación y normas de seguridad que incluyen elementos relativos al riesgo de desastres que se aplican rigurosamente.			
	Se dispone de opciones de tecnología y se utilizan			
	Se cuenta con un programa nacional a largo plazo para proteger la infraestructura esencial de las amenazas naturales más comunes			
	Existen procedimientos para evaluar las implicancias del riesgo de desastres en las propuestas de proyectos de desarrollo y de grandes infraestructuras			





ÁREAS TEMÁTICAS	INDICADORES EIRD <sup>40</sup>	NIVEL NACIONAL	NIVEL DISTRITAL	NIVEL DE COMUNIDAD
Preparación y respuesta para casos de desastre <sup>45</sup>	Se ha desarrollado una evaluación independiente de las capacidades y los mecanismos de preparación ante desastres y se ha asignado y financiado la responsabilidad de implementar sus recomendaciones.			
	Se cuenta con los planes de contingencia y de preparación ante desastres a todos los niveles administrativos, y se realizan ejercicios y ensayos para probar y concretar programas de respuesta en casos de desastre.			
	Todas las organizaciones, el personal y los voluntarios encargados de la preparación ante desastres cuentan con el equipo y la capacitación necesarios para una preparación y respuesta efectivas en casos de desastres.			
	Existen reservas financieras y mecanismos de contingencia para respaldar una eficaz respuesta y rehabilitación.			
	Se han establecido los procedimientos para documentar la experiencia en eventos de amenazas y desastres y para realizar una revisión post-evento.			

## PASO 6: PRESENTACIÓN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los pasos analíticos descritos anteriormente deberían servir de base para incluir en el informe final una argumentación analítica de los resultados de las evaluaciones realizadas en los tres niveles institucionales y para formular las principales conclusiones y recomendaciones, que también podrían incluirse en el informe final. Tal como se señala en el capítulo introductorio, la presente Guía abarca las evaluaciones institucionales relacionadas con:

- la inclusión de GRD en la planificación sectorial y de desarrollo (por ejemplo, la agricultura);
- el fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas para un GRD a nivel nacional y/o descentralizado (amenazas múltiples o amenazas específicas);
- la integración de los aspectos clave de GRD en los programas de rehabilitación de emergencia;

39 Propuesta de categorías de evaluación: B: Bueno, S: Satisfactorio; I: Insuficiente; D / NE: Débil / No Existe

40 Adaptado de ONU / EIRD. 2007. *Palabras en acción: una guía para la aplicación del Marco de Hyogo*.

41 Se refiere a las hojas de seguimiento, sección 2.

42 Se refiere a las hojas de seguimiento, secciones 1 y 6.

43 Se refiere a las hojas de seguimiento, sección 5.

44 Se refiere a las hojas de seguimiento, secciones 3 y 4.

45 Se refiere a las hojas de seguimiento, secciones 7 a 11.

- el diseño y fomento de la Gestión del Riesgo de Desastres basados en la comunidad (GRDBC) y / o estrategias de diversificación de los medios de vida; y
- la puesta en marcha del cambio de paradigma de la ayuda reactiva a la emergencia a una GRD pro-activo.

Cualquiera sea la evaluación específica de las propuestas anteriores, el equipo tendrá que preparar un informe técnico que incluya recomendaciones. Es evidente que es imposible encontrar dentro de una guía de esta naturaleza la forma de analizar y presentar todos los tipos de resultados, ya que serán muy específicos según las situaciones y los contextos. También son múltiples los tipos de recomendación que además pueden incluir, entre otros: propuestas de reforma del sector y de políticas, formulación de proyectos, y diseño de programas de entrenamiento y desarrollo de capacidades. Así y todo, los pasos para un análisis genérico propuestos en esta Guía facilitarán significativamente la elaboración del informe técnico y la formulación de recomendaciones fundamentales. Más concretamente, el análisis FODA propuesto en el cuadro 6.1 puede servir como una herramienta útil para identificar:

- *las debilidades* que pueden traducirse en necesidades de desarrollo de capacidades y deberían reflejarse en las recomendaciones como cuestiones fundamentales que se abordarán en la etapa de seguimiento (*lo que se debe hacer*)
- *las fortalezas* que señalan recomendaciones, al entregar ejemplos de mecanismos efectivos de coordinación, planificación y aplicación y las lecciones aprendidas (*cómo hacerlo*)
- *las oportunidades* que deben reflejarse en las recomendaciones junto con la indicación de los recursos disponibles para sacar provecho (*personas, conocimientos, tecnología*)
- *y las amenazas* que pueden incluirse explícitamente en el informe final, al señalar los riesgos y las consecuencias asociadas a las recomendaciones o que pueden implícitamente influir en la decisión estratégica del equipo en relación a la elección y presentación de sus recomendaciones.

Algunas cuestiones a tener en cuenta al redactar el borrador de recomendaciones son las siguientes:

- considere tanto facilidades como las limitaciones que hay que cambiar;
- elija destinatarios y aliados para la ejecución;
- tome en cuenta los recursos y activos necesarios;
- identifique representantes que puedan conducir el proceso de seguimiento.

Al preparar el informe, el equipo no debe olvidar el hecho de que estudiar las instituciones y evaluar las capacidades son procesos sensibles, que a menudo causan escepticismo entre los evaluados. Además, para que el desarrollo de capacidades sea un éxito es necesario que el proceso sea impulsado desde adentro. A menos que las instituciones gubernamentales clave reconozcan plenamente la necesidad de embarcarse en este proceso de cambio, las recomendaciones no se traducirán en acciones. Por lo tanto, antes de terminarlo, el equipo deberá discutir su borrador de recomendaciones con las principales contrapartes gubernamentales y las partes interesadas, ya sea con un taller multidisciplinario o distribuyendo el borrador para luego discutirlo en reuniones bilaterales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Baas, S., Erdenebatar, B. & Swift J.** 2001. Pastoral Risk Management for Disaster Prevention and Preparedness in Central Asia - with special reference to the case of Mongolia; *En Proceedings of the International FAO Asia-Pacific Conference on Early Warning, Prevention, Preparedness and Management of Disasters in Food and Agriculture*, Tailandia, Mayo 2001. APDC/01/6.
- CREED.** 2007. The data source - EM-DAT, disponible en [www.em-dat.net](http://www.em-dat.net).
- DFID.** 2007. DRR Inter-Agency Coordination Group, *Characteristics of a Disaster-Resilient Community: A Guidance Note*. Londres.
- FAO.** 2003. *Local institutions and livelihoods: Guidelines for Analysis* por N. Messer y P. Townsley. Roma.
- FAO.** 2004. *The role of local institutions in reducing vulnerability to recurrent natural disasters and in sustainable livelihoods development*. Consolidated report on case studies and workshop findings and recommendations. Rural Institutions and Participation Service (SDAR). Roma.
- FAO.** 2005. *Rapid guide for missions: Analysing local institutions and livelihoods*, por A. Carloni. Rural Institutions and Participation Service (SDAR). Roma.
- Liu Y. & Baas S.** 2001. *Strengthening pastoral institutions in North-West China pastoral area to access improved extension services for risk management and poverty alleviation*. (disponible en [www.fao.org/sd/2001/IN0601\\_en.htm](http://www.fao.org/sd/2001/IN0601_en.htm)).
- UN/EIRD.** 2009. *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. (disponible en <http://www.unisdr.org/eng/terminology/UNISDR-Terminology-Spanish.pdf>)
- Swift, J. & Baas, S.** 2003. *Managing Pastoral Risk in Mongolia - A Plan of Action*. Project TCP/FAO/MON0066.FAO. Roma. (disponible en [www.fao.org/docrep/009/ah828e/ah828e00.htm](http://www.fao.org/docrep/009/ah828e/ah828e00.htm)).
- Tearfund.** 2005. *Mainstreaming disaster risk reduction: a tool for development organisations* por S. La Trobe y I. Davis. Teddington, Middlesex.
- UN/ISDR.** 2004. *Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives*. Versión 2004, Volumen 1. Ginebra.
- UN/ISDR.** 2004. *Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives*. Versión 2004, Volumen II Anexos. Ginebra.
- UN/ISDR.** 2005. *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disaster* (disponible en [www.unisdr.org/eng/hfa/hfa.htm](http://www.unisdr.org/eng/hfa/hfa.htm)).
- UN/ISDR.** 2007. *Words into Action: a guide for implementing the Hyogo Framework*. Ginebra.



# HERRAMIENTAS Y MÉTODOS PARA EVALUACIONES INSTITUCIONALES

## A) HERRAMIENTAS Y MÉTODOS PARA PERFILES COMUNITARIOS

- **Historia de la comunidad** (línea de tiempo): la frecuencia de las crisis y los mecanismos de afrontamiento.
- **Contexto de vulnerabilidad:** proporción de hogares que se ven afectados por los desastres y justificación.
- **Evaluación del riesgo de desastres:** proceso participativo para determinar la naturaleza, el alcance y la magnitud de los efectos negativos de las amenazas en una comunidad y sus hogares durante un período de tiempo en particular.
  - **Línea de tiempo:** relata la historia de desastres y los hechos significativos que ocurrieron en la comunidad.
  - **Mapa de peligros y recursos:** permite a la comunidad identificar gráficamente a los miembros vulnerables de la comunidad, especialmente los jóvenes, los ancianos y los discapacitados, a quienes los desastres ponen en situaciones especiales de riesgo.
  - **Calendario estacional:** los cambios estacionales y las relativas amenazas, enfermedades, sucesos en la comunidad y otras amenazas relacionadas con determinados meses del año.
  - **Clasificación:** analizar los problemas para conocer las prioridades de una comunidad o los problemas más significativos que enfrenta la comunidad.
  - **Transecto:** caminar en la zona geográfica de una comunidad para hacerse una idea de la vulnerabilidad de la comunidad y de los recursos disponibles o que pueden estar disponibles para la gestión del riesgo de desastres.
  - **Transectos históricos:** presentación gráfica de la cronología de los desastres y el desarrollo en la comunidad (realizado a través de los recuerdos)
  - **Matriz de clasificación:** herramientas de clasificación para priorizar los riesgos, las necesidades y las distintas alternativas de amenazas o desastres.
  - **Composición del hogar:** capital humano, fuerza de trabajo, migración, educación, y el grado de dependencia de los diversos grupos socioeconómicos.

- **Clasificación de la riqueza:** características típicas de los grupos ricos o bien estantes de la comunidad
  - Bienes del hogar por grupo adinerado (acceso a la tierra, el agua y los recursos naturales, propiedad del ganado; capital físico y financiero)
  - Estrategias típicas de los medios de vida y recursos de subsistencia para cada grupo de riqueza
  - Estimación aproximada de la proporción de hogares en cada categoría de riqueza
  - ¿Qué tipo de hogares están aumentando su riqueza; la conservan aún, o están cayendo en la pobreza? (motivos)
- **Reuniones de grupos de interés:** con las personas de la comunidad, no líderes, grupos separados de hombres y mujeres
  - **Mapas de recursos locales:** principales tipos de suelo, las actividades de subsistencia en cada tipo de suelo, la infraestructura física (carreteras, transporte público, zonas de regadío, puntos de agua, escuelas, puestos de salud, mercados más cercanos, electricidad, bancos, extensión agrícola, etc.)
  - **Calendario de actividades de la temporada:** cultivos, ganado, bosques, trabajo fuera de las fincas, comercialización, procesamiento de alimentos y productos naturales, artesanías (por ejemplo, trabajo en cuero, telas o metal), trabajo doméstico, por género, clase social y edad.
  - **Contexto de vulnerabilidad:** *shock*, estrés, proporción de hogares que se encuentran con inseguridad alimentaria y de ingresos en un año normal, en un mal año, y en un buen año (razones).
  - **Análisis de problemas:** problemas que se perciben de los hogares, las causas de los problemas, los mecanismos de afrontamiento y las oportunidades de hombres y mujeres para subsistir.
  - **Retroalimentación** sobre las actividades del proyecto y los proveedores de servicios recomendados.

## B) LAS HERRAMIENTAS Y MÉTODOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS VÍNCULOS VERTICALES Y HORIZONTALES

- **Sesiones de “lluvia de ideas”**
  - Un día de “lluvia de ideas” informal con los miembros del equipo de evaluación.
- **Diagrama de Venn**
  - Diagrama de Venn y/o “mapa mental” de las instituciones locales, su importancia relativa y los vínculos con instituciones de nivel superior.
- **Ejercicios de tarjetas de colores**
  - Se pueden mapear las relaciones y los vínculos entre las instituciones escribiendo factores claves en las tarjetas, pegando las tarjetas en una pared o un marco, y dibujando líneas entre las tarjetas para mostrar los grados de influencia.
  - Se pueden utilizar tarjetas de colores para representar los diferentes sectores y sus actividades relacionadas con la GRD.

- **Ejercicio grupal**
  - Los participantes y los destinatarios de la evaluación pueden dividirse en algunos grupos y a cada grupo se le asigna un área específica y se le solicita presentar los vínculos principales dentro y entre las instituciones.
- **Mapeo del entorno institucional**
  - Esta es una forma de análisis de destinatarios que ilustra las relaciones entre los agentes a nivel micro, y las relaciones entre los actores en un sector en particular.
- **Evaluación de instituciones sectoriales**<sup>46</sup>
  - En una evaluación de instituciones sectoriales, los datos se recopilan y se examinan con un análisis diferenciado, a nivel político-estructural, a nivel de los sistemas administrativos, y a nivel técnico-sectorial, prestando especial atención a la dinámica institucional y a los vínculos entre los organismos sectoriales.

---

<sup>46</sup> “Evaluación de instituciones sectoriales” ha sido desarrollada y documentada por el Banco Mundial como el diagnóstico y la búsqueda de consenso para el diseño y planificación de reformas institucionales y medidas de desarrollo o desarrollo de capacidades según sea necesario para los programas específicos de cada sector.



## TÉRMINOS Y DEFINICIONES RELACIONADOS CON DESASTRES

La comprensión de la vulnerabilidad y los desastres como procesos sociales y como objeto de intervención y control social puede verse favorecida con el uso de expresiones y conceptos relativos a la reducción del riesgo de desastres comúnmente aceptados. El cuadro siguiente ofrece un resumen de las definiciones emitidas por la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres emitida por las NU (EIRD/NU)<sup>47</sup>. Se trata de una consolidación de las definiciones propuestas por una serie de organizaciones internacionales y consultas de expertos convocadas por la EIRD/NU para revisar los conceptos y definiciones a fin de alcanzar un acuerdo sobre una terminología común para la reducción de los desastres.

El acuerdo sobre la dinámica de los riesgos de desastres es fundamental para garantizar que se aborden los riesgos de desastres en los marcos nacionales de desarrollo sostenible y las estrategias como las desarrolladas en la Evaluación Conjunta de País (CCA) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Esto también se aplica específicamente al desarrollo de “marcos para la reducción del riesgo de desastres” que se están promoviendo con el apoyo de la EIRD/NU y el PNUD<sup>48</sup>. Por lo tanto, el uso de esta terminología común durante los debates del grupo de trabajo CCA/MANUD facilitará en gran medida el acuerdo sobre las formas de fortalecer las diversas funciones y las iniciativas que se promuevan para la reducción del riesgo de desastres a nivel nacional.

---

47 La Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (EIRD/NU): Como sucesora del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales 1990-1999, la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (la Estrategia) fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas para servir como marco global de acción para reducir las pérdidas humanas, sociales, económicas y ambientales producidas por desastres naturales y los consecuentes desastres en la tecnología y el medio ambiente. El objetivo de la Estrategia es crear comunidades capaces de resistir a los desastres, promoviendo una toma de conciencia cada vez mayor sobre la importancia de la reducción de los desastres como un componente integral del desarrollo sostenible. Para implementar la Estrategia y asegurar las necesarias sinergias entre los diversos destinatarios al vincular la reducción de desastres con las actividades humanitarias y de desarrollo, en el año 2000 se estableció el secretariado interagencial de la EIRD/NU (el Secretariado) para coordinar las estrategias y políticas de reducción de desastres dentro y fuera del sistema de Naciones Unidas, promocionar ampliamente el tema, y colaborar con las plataformas nacionales.

48 Ver: UN/ISDR. 2004. *Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives*. Versión, Volumen 1. Ginebra. El “Marco de Acción para la Reducción del Riesgo de Catástrofes” describe el contexto general y las actividades principales de los programas de reducción de desastres, incluyendo los elementos necesarios para preparar una estrategia completa de reducción de riesgos de desastres (o de la gestión del riesgo de desastres).

TÉRMINOS Y DEFINICIONES RELACIONADOS CON DESASTRES <sup>49</sup>	
<b>Amenaza</b>	Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que puede ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales. <i>Las amenazas surgen de una gran variedad de fuentes geológicas, meteorológicas, hidrológicas, oceánicas, biológicas y tecnológicas que algunas veces actúan de forma combinada.</i>
<b>Capacidad</b>	La combinación de todas las fortalezas, los atributos y los recursos disponibles dentro de una comunidad, sociedad u organización que pueden utilizarse para la consecución de los objetivos acordados. <i>La capacidad puede incluir la infraestructura y los medios físicos, las instituciones y las habilidades de afrontamiento de la sociedad, al igual que el conocimiento humano, a las destrezas y los atributos colectivos, tales como las relaciones sociales, el liderazgo y la gestión. La capacidad también puede describirse como aptitud.</i>
<b>Capacidad de afrontamiento</b>	La habilidad de la población, las organizaciones y los sistemas, mediante el uso de los recursos y las destrezas disponibles, de enfrentar y gestionar condiciones adversas, situaciones de emergencia o desastres. <i>La capacidad de afrontamiento requiere de una concientización continua, al igual que de recursos y una gestión adecuada, tanto en tiempos normales como durante las crisis o condiciones adversas.</i>
<b>Desarrollo de capacidades</b>	El proceso mediante el cual la población, las organizaciones y la sociedad estimulan y desarrollan sistemáticamente sus capacidades en el transcurso del tiempo, a fin de lograr sus objetivos sociales y económicos, a través de mejores conocimientos, habilidades, sistemas e instituciones, entre otras cosas. <i>El concepto incluye el aprendizaje y varios tipos de capacitación, al igual que un esfuerzo continuo para desarrollar las instituciones, la concientización pública, los recursos financieros, los sistemas tecnológicos y un entorno propicio más amplio en los ámbitos social y cultural.</i>
<b>Desastre/ desastre</b>	Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos. <i>Con frecuencia se describe a un desastre como el resultado de la combinación de la exposición a una amenaza, las condiciones de vulnerabilidad presentes, y capacidades o medidas insuficientes para reducir o hacer frente a las posibles consecuencias negativas.</i>
<b>Evaluación/ Análisis del riesgo</b>	Una metodología para determinar la naturaleza y el grado de riesgo a través del análisis de posibles amenazas y la evaluación de las condiciones existentes de vulnerabilidad que conjuntamente podrían dañar potencialmente a la población, la propiedades, los servicios y los medios de sustento expuestos, al igual que el entorno del cual dependen. <i>Las evaluaciones de riesgos (y los mapas afines) incluyen una revisión de las características técnicas de las amenazas, tales como su ubicación, intensidad, frecuencia y probabilidad; el análisis del grado de exposición y de vulnerabilidad, incluidas las dimensiones físicas, sociales, de salud, económicas y ambientales; y la evaluación de la eficacia de las capacidades de afrontamiento, tanto las que se imperan como las alternativas, con respecto a los posibles escenarios de riesgo.</i>
<b>Gestión de emergencias</b>	La organización y la gestión de los recursos y las responsabilidades para abordar todos los aspectos de las emergencias, especialmente la preparación, la respuesta y los pasos iniciales de la rehabilitación. <i>La gestión de emergencias incluye planes y disposiciones institucionales para comprometer y guiar los esfuerzos del gobierno, de las organizaciones no gubernamentales, de las entidades voluntarias y de las agencias privadas de forma coordinada e integral para responder a todas las necesidades relativas a una emergencia. A veces la expresión "gestión de desastres" también se utiliza en vez de "gestión de emergencias".</i>
<b>Gestión del riesgo de desastres</b>	El proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre. <i>La gestión del riesgo de desastres busca evitar, disminuir o transferir los efectos adversos de las amenazas mediante diversas actividades y medidas de prevención, mitigación y preparación.</i>



<sup>49</sup> Las definiciones se tomaron de la Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. EIRD/NU. Versión 2009. Disponible en <http://www.unisdr.org/eng/terminology/UNISDR-Terminology-Spanish.pdf>



TÉRMINOS Y DEFINICIONES RELACIONADOS CON DESASTRES	
<b>Mitigación</b>	La disminución o la limitación de los impactos adversos de las amenazas y los desastres afines. <i>Las medidas de mitigación abarcan técnicas de ingeniería y construcciones resistentes a las amenazas, al igual que mejores políticas ambientales y una mayor sensibilización pública.</i>
<b>Preparación</b>	El conocimiento y las capacidades que desarrollan los gobiernos, los profesionales, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder y recuperarse de forma efectiva de los impactos de los eventos o las condiciones probables, inminentes o actuales que se relacionan con una amenaza.
<b>Prevención</b>	La evasión absoluta de los impactos adversos de las amenazas y de los desastres conexos. <i>La prevención expresa el concepto y la intención de evitar por completo los posibles impactos adversos mediante diversas acciones que se toman con anticipación.</i>
<b>Reducción del riesgo de desastres</b>	<p>El concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos.</p> <p>El marco conceptual referente a la reducción del riesgo de desastres se compone de las siguientes prioridades de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Garantizar que la RRD sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su aplicación.</li> <li>■ Identificar, evaluar y monitorear los riesgos de desastres y mejorar las alertas tempranas.</li> <li>■ Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel.</li> <li>■ Reducir los factores de riesgo subyacentes</li> <li>■ Fortalecer la preparación en caso de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.</li> </ul>
<b>Respuesta</b>	El suministro de servicios de emergencia y de asistencia pública durante o inmediatamente después de la ocurrencia de un desastre, con el propósito de salvar vidas, reducir los impactos a la salud, velar por la seguridad pública y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada.
<b>Resiliencia</b>	La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas. <i>La resiliencia de una comunidad con respecto a los posibles eventos que resulten de una amenaza se determina por el grado al que esa comunidad cuenta con los recursos necesarios y es capaz de organizarse tanto antes como durante los momentos apremiantes.</i>
<b>Riesgo</b>	La combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas. <i>La palabra "riesgo" tiene dos connotaciones distintas: en el lenguaje popular, por lo general se hace énfasis en el concepto de la probabilidad o la posibilidad de algo, tal como el "riesgo de un accidente", mientras que en un contexto técnico, con frecuencia se hace más énfasis en las consecuencias, en términos de "pérdidas posibles" relativas a cierta causa, lugar y momento en particular. Se puede observar que la gente no necesariamente comparte las mismas percepciones sobre el significado y las causas subyacentes de los diferentes riesgos.</i>
<b>Sistema de alerta temprana</b>	El conjunto de capacidades necesarias para generar y difundir información de alerta que sea oportuna y significativa, con el fin de permitir que las personas, las comunidades y las organizaciones amenazadas por una amenaza se preparen y actúen de forma apropiada y con suficiente tiempo de anticipación para reducir la posibilidad que se produzcan pérdidas o daños. <i>Un sistema de alerta temprana en función de la gente comprende cuatro elementos fundamentales: el conocimiento del riesgo; el seguimiento de cerca (o monitoreo), el análisis y el pronóstico de las amenazas; la comunicación o la difusión de las alertas y los avisos; y las capacidades locales para responder frente a la alerta recibida.</i>
<b>Vulnerabilidad</b>	Las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza. <i>Existen diversos aspectos de la vulnerabilidad que surgen de varios factores físicos, sociales, económicos y ambientales.</i>

## SERIE FAO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

1. Africover: Specifications for geometry and cartography, summary report of the workshop on Africover, 76 pages, 2000 (E)
2. Terrestrial Carbon Observation: The Ottawa assessment of requirements, status and next steps, by J.Cihlar, A.S. Denning and J. GOSz, 108 pages, 2002 (E)
3. Terrestrial Carbon Observation: The Rio de Janeiro recommendations for terrestrial and atmospheric measurements, by .Cihlar, A.S. Denning, 108 pages 2002 (E)
4. Agricultura Orgánica, Ambiente y Seguridad Alimentaria, editado por Nadia El-Hage Scialabba y Caroline Hattam. 280 pp, 2003 (E y S)
5. Terrestrial Carbon Observation: The Frascati report on in situ carbon data and information, by J.Cihlar, M.Heimann and R.Olson, 136 pages, 2002 (E)
6. The Clean Development Mechanism: Implications for energy and sustainable agriculture and rural development projects, 2003 (E)\*: **Out of print/not available**
7. The application of a spatial regression model to the analysis and mapping of poverty, by Alessandra Petrucci, Nicola Salvati, Chiara Seghieri, 64 pages, 2003 (E)
8. Land Cover Classification System (LCCS) + CD-ROM, version 2, Geo-spatial Data and Information, by Antonio di Gregorio and Louisa J.M.Jansen, 208 pages, 2005 (E)
9. Coastal GTOS. Strategic design and phase 1 implementation plan, Global Environmental Change, by Christian, R.R "et al", 2005 (E)
10. Frost Protection: fundamentals, practice and economics- Volume I and II + CD, Assessment and Monitoring, by Richard L Snyder, J.Paulo de Melo-Abreu, Scott Matulich, 72 pages, 2005 (E), 2009 (S)
11. Mapping biophysical factors that influence agricultural production and rural vulnerability, Geo-spatial Data and Information, by Harri Van Velthuisen "et al", ~90 pages 2006 (E)
12. Rapid Agriculture Disaster Assessment Routine (RADAR) 2008 (E)
13. Disaster risk management systems analysis: A guide book, 2008 (E)
14. Community Based Adaptation in Action: A case study from Bangladesh, 2008 (E)
15. Coping with a changing climate: considerations for adaptation and mitigation in agriculture, 2009 (E)

Disponibilidad: 2009

<b>Ar</b> Árabe	<b>F</b> Francés	<b>Multil</b> Multilingual
<b>C</b> Chino	<b>P</b> Portugués	* Agotado
<b>E</b> Inglés	<b>S</b> Español	** En preparación



Los documentos técnicos de FAO están disponibles a través de los agentes de ventas autorizados por FAO o directamente desde:

FAO - Grupo de Ventas y Comercialización  
Viale delle Terme di Caracalla  
00153 Roma - Italia





La Guía para el Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) proporciona un conjunto de herramientas y metodologías para evaluar las estructuras existentes y las capacidades de las instituciones a cargo de la gestión del riesgo de desastres (GRD) a nivel nacional, de distrito y local, con el fin de mejorar su eficacia e integrar temas de GRD en la planificación de desarrollo, con especial énfasis en las zonas propensas a desastres, sectores vulnerables y grupos poblacionales. Mediante el uso estratégico de la Guía se espera mejorar la comprensión de las

fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que enfrentan las estructuras institucionales existentes en GRD y sus implicancias sobre los procesos de cambio institucional en curso. También pondrá de relieve los complejos vínculos institucionales entre los diversos actores y sectores a distintos niveles. Finalmente, contribuirá a identificar brechas entre las instituciones y/o sistemas en GRD, incluyendo agencias sectoriales que son a menudo responsables de la implementación de aspectos técnicos de GRD (por ejemplo sector agrícola, de aguas, sanitario).



**Publicaciones de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bioenergía**

[www.fao.org/nr](http://www.fao.org/nr)

NRC e-mail: [Environment@fao.org](mailto:Environment@fao.org)

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

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

