ISSN 1810-0767

13

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 pueden solicitarse en:
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

E-mail: publications-sales@fao.org
Fax: (+39) 06 57053360
Web site: http://www.fao.org

Environment and Natural Resources series design: studio@bartoleschi.com, 2004

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
(+39) 06 57053360
http://www.fao.org

13

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

[MEDIO AMBIENTE] CAMBIO CLIMÁTICO BIOENERGÍA CONTROL Y EVALUACIÓN

Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres

Una Guía

Stephan Baas
Selvaraju Ramasamy
Jennie Dey de Pryck
Federica Battista

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
División de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bioenergía
Roma, octubre de 2009

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

© 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 lo 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 Agrometereología.

La lista de documentos publicados en las series anteriores y otra información puede ser encontrada en el sitio web:
www.fao.org/nr

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 INTRODUCCIÓN

5 MÓDULO 1: DEFINICIONES Y MARCO CONCEPTUAL

19 MÓDULO 2: PLANIFICACIÓN DE UNA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE SISTEMAS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

29 MÓDULO 3: EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES A NIVEL NACIONAL

47 MÓDULO 4: EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES A NIVEL DE DISTRITO

61 MÓDULO 5: EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES A NIVEL DE COMUNIDADES

79 MÓDULO 6: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS

93 BIBLIOGRAFÍA

95 ANEXO I: HERRAMIENTAS Y MÉTODOS PARA EVALUACIONES INSTITUCIONALES

99 ANEXO II: TÉRMINOS Y DEFINICIONES RELACIONADAS CON DESASTRES

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.[1] 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 prosperas 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

1 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

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"[2]. 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[3].

Estudios y proyectos recientes[4] 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 resaltará 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[5]).

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.

MÓDULO 1

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

Suceden 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[6].
- *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[7] -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[8].

---

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).

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

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.

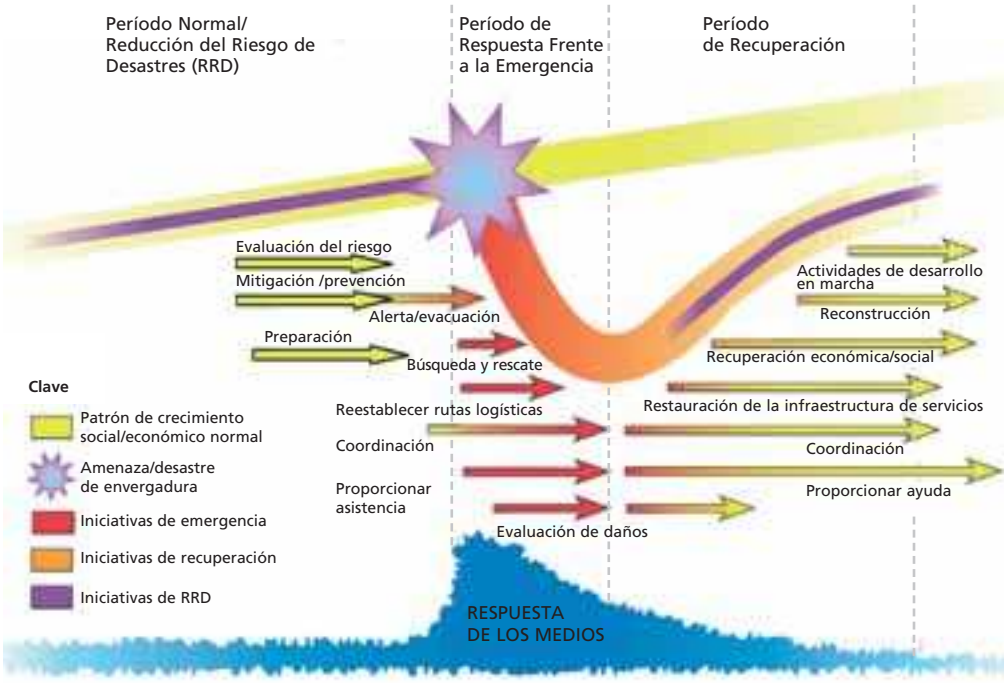
Resiliencia: La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas.

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[9].

9 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)

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 l os 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.[10]

¿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.

10 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

RESULTADO ESPERADO

La reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en términos de vidas como de bienes sociales, económicos y ambientales en las comunidades y los países

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

- La integración de la reducción del riesgo de desastres en las políticas y la planificación del desarrollo sostenible
- El desarrollo y fortalecimiento de instituciones, mecanismos y capacidades para aumentar la resiliencia ante las amenazas
- La incorporación sistemática de los enfoques de la reducción del riesgo en la implementación de programas de preparación, respuesta y recuperación de emergencias

PRIORIDADES DE ACCIÓN

1. Garantizar que la RRD sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su aplicación	2. Identificar, evaluar y monitorear los riesgos de 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 de riesgo subyacentes	5. Fortalecer la preparación en caso de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.
ACTIVIDADES CLAVES				
■ Mecanismos institucionales para la RRD (plataformas nacionales); responsabilidades asignadas. ■ La RRD como parte de las políticas y planificación del desarrollo, tanto a nivel sectorial como multisectorial. ■ Legislación para apoyar la RRD. ■ Descentralización de responsabilidades y recursos. ■ Evaluación de las capacidades y los recursos humanos. ■ Impulso del compromiso político. ■ Participación comunitaria.	■ Evaluaciones y mapas de riesgo, riesgos múltiples: elaboración y difusión. ■ Indicadores sobre la RRD y vulnerabilidad. ■ Datos e información estadística sobre las pérdidas. ■ Alerta temprana: centrada en la gente; sistemas de información; políticas públicas. ■ Desarrollo científico y tecnológico; socialización de la información; observaciones de la Tierra basadas en el espacio; modelación y predicción del clima; alerta temprana. ■ Riesgos regionales y emergentes.	■ Socialización de la información y cooperación. ■ Redes entre disciplinas y regiones; diálogo. ■ Uso de terminología uniforme sobre la RRD. ■ Inclusión de la RRD en los planes educativos, en la educación formal e informal. ■ Capacitación y aprendizaje sobre la RRD; ámbito comunitario, autoridades locales, sectores específicos, igualdad de acceso. ■ Capacidad investigativa: riesgos múltiples, elementos socioeconómicos, aplicación. ■ Concientización pública y medios de comunicación.	■ Ecosistemas sostenibles y gestión ambiental. ■ Estrategias para la RRD integradas junto con adaptación ante el cambio climático. ■ Integración de la RRD al sector salud y hospitales seguros. ■ Protección de las instalaciones públicas más importantes. ■ Esquemas de recuperación y redes de seguridad social. ■ Reducción de la vulnerabilidad con opciones diversificadas de ingreso. ■ Mecanismos para compartir los riesgos financieros. ■ Alianzas público-privadas. ■ Planificación territorial y códigos de construcción. ■ Planes rurales de desarrollo y RRD.	■ Capacidades para la gestión de políticas, capacidades técnicas e institucionales. ■ Diálogo, coordinación e intercambio de información entre los encargados de la gestión del riesgo de desastres y los sectores del desarrollo. ■ Enfoques regionales para la atención de desastres, centrándose en la reducción del riesgo. ■ Revisión y puesta en práctica de los planes de preparación y contingencia. ■ Fondos de emergencia. ■ Voluntariado y participación.

TEMAS TRANSVERSALES

- Enfoque para abordar múltiples amenazas
- Perspectiva de género y diversidad cultural
- Participación comunitaria y de voluntarios
- Desarrollo de las capacidades y transferencia de tecnología

Contribuir a la consecución de los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, (incluyendo los ODM)

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/hfa.htm

- *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 una 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 auto ayuda 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[11] 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."

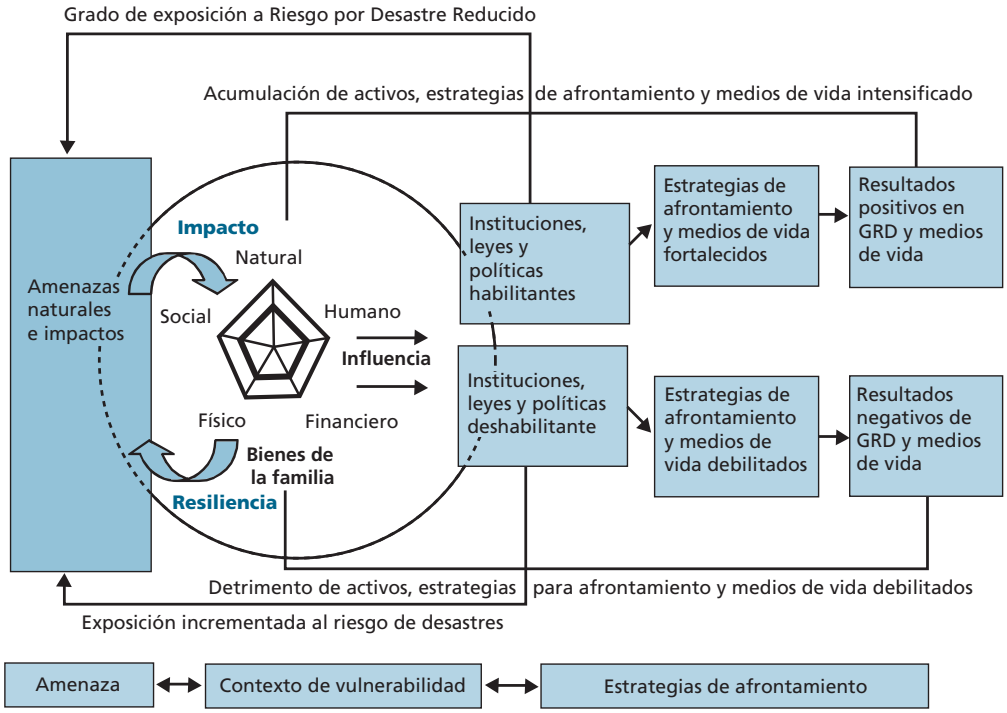
"Un **medio de vida** se compone de las capacidades, activos (tanto recursos materiales como sociales) y actividades necesarias para vivir. Un medio de vida es sostenible cuando puede afrontar y recuperarse de rupturas y caídas bruscas, y mantener sus capacidades y activos tanto en el presente como en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

MÓDULO 2

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[12].
- 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[13].
- 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, 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)
- 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:

---

12 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.
13 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[14].

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

14 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, lo 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)

(h) 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[15] a distintos niveles por elementos de la GRD (ejemplo ilustrativo)

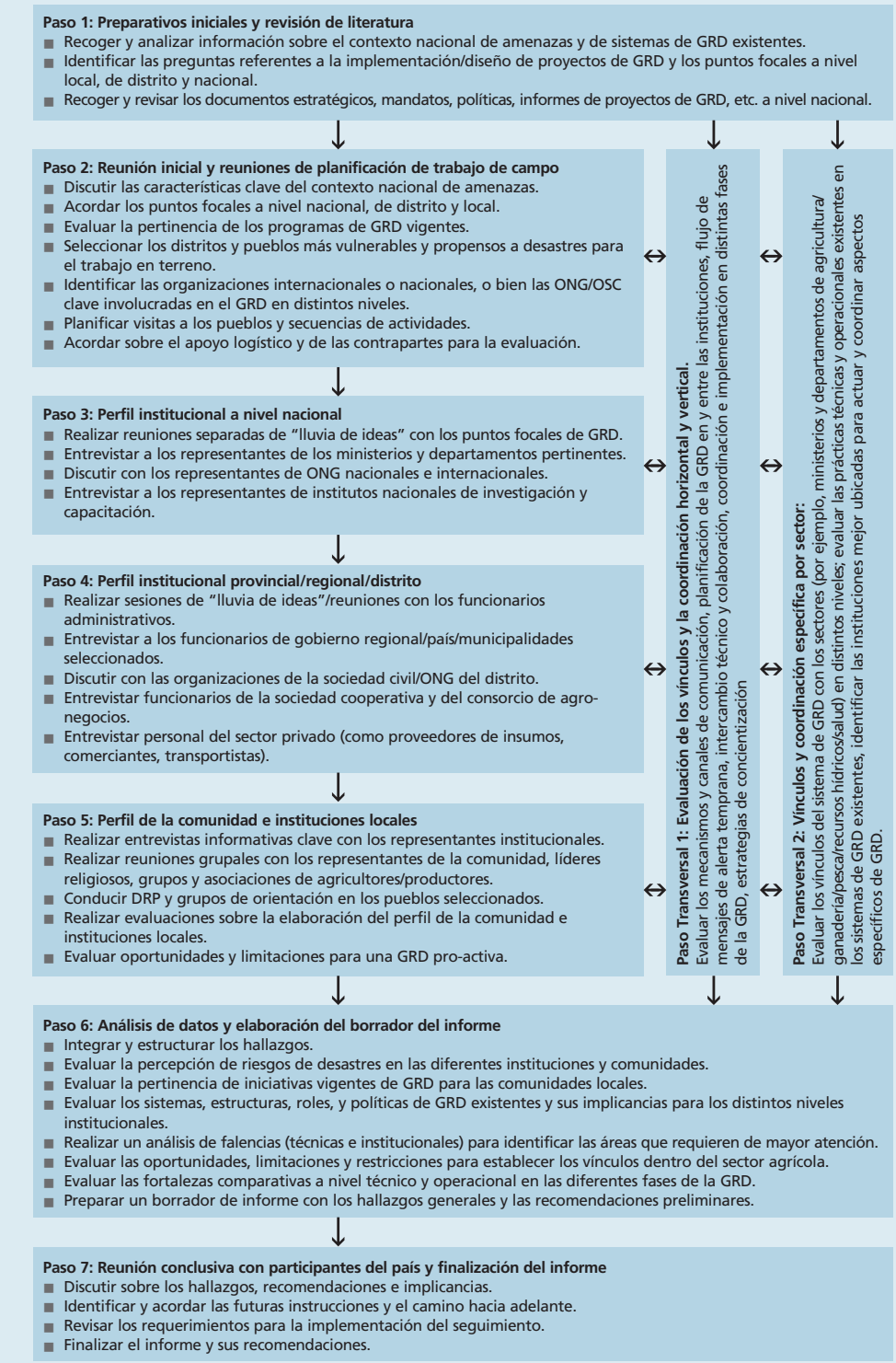
		PRE-DESASTRE			DESASTRE / EMERGENCIA	POST-DESASTRE	
NIVEL	ACTORES	PREVENCIÓN	MITIGACIÓN	PREPARACIÓN	RESPUESTA	RECUPERACIÓN	DESARROLLO
Internacional	Agencias internacionales	Crear conciencia sobre la GRD	Asegurar calidad en los proyectos de infraestructura financiados por donantes	Tratar la GRD como una 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	Gobierno provincial	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.

		PRE-DESASTRE			DESASTRE / EMERGENCIA	POST-DESASTRE	
NIVEL	ACTORES	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
Comunidad	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
	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



MÓDULO 3

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[16]. La agencia responsable por el desarrollo, interpretación y difusión de la información[17] 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?	■ Ministerio especializado en GRD. ■ Comité intergubernamental sobre gestión de desastres. ■ Foro/Junta Asesora Nacional de Gestión de Desastres. ■ Oficina Nacional de Gestión de Desastres. ■ Plataforma Nacional para la gestión del Riesgo de Desastres. ■ Consejo/Comité Nacional de Gestión de Desastres. ■ Agencias sectoriales de gobierno.	■ 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. ■ Marcos nacionales de políticas de GRD, visión o documentos de estrategia. ■ Mandatos sectoriales de GRD especificados; documentos/estrategias sobre políticas sectoriales de GRD. ■ Una estrategia nacional de implementación de la GRD (tal como el manejo del ciclo de la GRD) y/o plan de acción. ■ Plan de acción de respuesta frente a emergencias y/o plan de acción para la GRD disponible/actualizado permanentemente. ■ Pauta formal con criterios y gatilladores para declarar situaciones de emergencia. ■ Pautas formales para promover ejercicios de automatización y de simulación a nivel comunitario.
¿Qué estructuras organizacionales existen actualmente para implementar la GRD en todo el país?	■ Comités y Centros de Operaciones Nacionales de Gestión de Desastres. ■ Oficina Nacional de Gestión de Desastres. ■ Agencia Nacional de Alerta Temprana. ■ Servicio meteorológico/ hidrometeorológico. ■ Agencias de línea sectorial involucradas en la GRD. ■ Centros de Capacitación en GRD. ■ Instituciones de Investigación. ■ Protección Civil Nacional. ■ OING, ONG, OSC.	■ Operaciones de RRD/GRD y centros de capacitación. ■ Grupo de acción multidisciplinario de manejo estratégico para la gestión de desastres (también RRD), existente en todos/algunos niveles. ■ Grupo de Acción multidisciplinario para la respuesta frente a desastres instituidos y en marcha. ■ Marcos de GRD incorporados en la línea de las actividades del ministerio, Grupos de Acción. ■ Sistemas de comunicación de emergencia y Alerta Temprana Nacional. ■ Equipos de rescate. ■ Roles y responsabilidades de las OING, ONG y OSC en la GRD y respuesta frente a emergencias definidas.

→

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)?	■ Oficina Nacional de Gestión de Desastres. ■ Ministerios sectoriales. ■ Programa Integral de Gestión de Desastres (si hubiera). ■ Agencias meteorológicas e hidrometeorológicas nacionales. ■ Centros de Coordinación de Gestión de Desastres. ■ Grupos o Grupos de Acción de GRD a nivel nacional. ■ Gobierno, OING, ONG, centros de capacitación. ■ Agencias de NU y plataformas nacionales. ■ OING, ONG y OSC.	■ Magnitud del presupuesto y cantidad de personas formalmente empleadas en la GRD en los distintos niveles. ■ Frecuencia y tiempo (dentro del ciclo de GRD) de las reuniones de los organismos clave en Gestión Nacional de Desastres. ■ Programas y centros de capacitación nacionales para la GRD (presupuestos operacionales y dotación de personal). ■ Materiales de capacitación disponibles en lenguaje local. ■ Sistema de Alerta Temprana existente (¿y operacional a qué nivel?). ■ Centros de operación de respuestas equipados adecuadamente para la emergencia. ■ Centros y/o Grupos de Acción (GA) con mandatos y responsabilidades escritos claramente. ■ Grupos de Acción de GRD en las agencias de líneas sectoriales. ■ Los administradores de los GA en todos los niveles saben el contenido de las políticas de GRD, de los reglamentos generales y las responsabilidades. ■ Existe un centro formal de comunicaciones y proporciona información e intercambio. ■ Los mensajes de Alerta Temprana alcanzan los equipos/ poblaciones locales de GRD. ■ Materiales/información de GRD disponibles y difundidos. ■ Organización de ejercicios de prueba/simulacros. ■ Evaluación del personal capacitado disponible para emergencias.
¿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?	■ Agencias/Ministerios sectoriales. ■ Foro/grupos interdisciplinarios asesores en gestión de desastres en varios niveles. ■ Comités/grupos de coordinación. ■ OING, ONG y OSC. ■ Plataforma nacional de EIRD.	■ Mandatos y responsabilidades para los distintos tipos de participantes/ organizaciones clave definidos para la GRD. ■ Planes de GRD integrados y transversales en distintos niveles. ■ Planes de acción de GRD sectoriales hacen referencia a otros sectores. ■ Vínculos/MoU institucionalizados entre las agencias de gobierno, instituciones de investigación y capacitación, y ONG. ■ Existencia de Grupos Básicos/Grupos de Acción de GRD en las agencias relacionadas. ■ Reuniones regulares para los comités de coordinación de GRD. ■ Plan de trabajo para el comité de GRD. ■ Descripción de funciones que incluyen tareas relacionadas con la GRD.
¿Cuáles son los mecanismos para la cooperación regional e internacional en GRD y/o respuesta frente a emergencias?	■ Organización nacional de GRD o cuerpo encargado de la toma de decisiones. ■ Plataforma Nacional. ■ Coordinador del sistema de NU. ■ Plataforma de EIRD. ■ FICR.	■ El país participa o dirige programas regionales de GRD. ■ Viajes de estudio e intercambios con otros países. ■ Programas internacionales vigentes sobre GRD. ■ Proyectos de inversión con componentes de reducción de riesgos. ■ Vínculos establecidos con el sistema de EIRD de NU. ■ Peticiones relámpago realizadas a los países donantes. ■ Acuerdos regionales para la estandarización, planificación e implementación de GRD (Gestión de incendios). ■ Comité/unidad/centro nacional de coordinación de emergencias coordina la ayuda nacional/internacional para emergencias.

Temas clave	Estructuras organizacionales relacionadas "donde mirar"	Indicadores y/o mecanismos o procesos institucionales pertinentes
¿Qué recursos se comprometen para la GRD?	■ Mecanismo de reserva de presupuesto nacional. ■ Sección de administración y finanzas responsable de la GRD. ■ Proyectos temáticos y presupuestos para la GRD. ■ Proyectos y presupuestos específicos de acuerdo al sector. ■ Proyectos de ayuda humanitaria de agencias donantes, OING, ONG.	■ Las instituciones de GRD reciben financiamiento para operación y mantención regular. ■ Las instituciones de GRD implementan proyectos financiados por donantes. ■ Se comprometen presupuestos para actividades clave bajo el plan de acción nacional de GRD. ■ Programas de desarrollo con componentes de GRD. ■ Tamaño del presupuesto y cantidad de personas formalmente empleadas en la GRD en distintos niveles.
¿Existe un vínculo entre la GRD y la planificación para el desarrollo?	■ Grupos de coordinación de emergencia/GRD integrados. ■ Agencias de desarrollo sectorial relacionadas. ■ ONG. ■ Programas/Proyectos de fondos fiduciarios o nacionales.	■ Se han transformado los arreglos institucionales de la respuesta de emergencia para incluir también la GRD. ■ Programas de desarrollo con un componente/elemento de GRD.

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[18]	Estado[19]	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación[20]			Comentarios
		Disponibilidad	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	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[18]	Estado[19]	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación[20]			Comentarios
		Disponibilidad	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	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[18]	Estado[19]	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación[20]			Comentarios
		Disponibilidad	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.							
4. Integración de la GRD en la planificación para el desarrollo	Elementos de GRD incorporados en los programas vigentes de desarrollo y en los planes de acción sectoriales.							
	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[18]	Estado[19]	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación[20]			Comentarios
		Disponibilidad	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Cap. técnicas	Recursos financieros	
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[18]	Estado[19]	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación[20]			Comentarios
		Disponibilidad	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 proclives a las amenazas (equipados y controlados centralmente)							

Procesos clave e instrumentos (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores[18]	Estado[19]	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación[20]			Comentarios
		Disponibilidad	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[18]	Estado[19]	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación[20]			Comentarios
		Disponibilidad	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Cap. técnicas	Recursos financieros	
8. Entrega de respuesta inmediata y/o socorro.	Sistema de alarma confiable en terreno para alertar a los funcionarios involucrados que inicien 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.							
	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 desvíe.							
9. Evaluación de daños y pérdidas	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[18]	Estado[19]	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación[20]			Comentarios
		Disponibilidad	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[18]	Estado[19]	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación[20]			Comentarios
		Disponibilidad	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Cap. técnicas	Recursos financieros	
11. Rehabilitación, recuperación social y económica	Existen mecanismo 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.							

MÓDULO 4

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[21] 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 socioeconómicos 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
■ ¿Qué actividades de GRD son desarrolladas por qué tipo de institución a nivel de distrito (por ejemplo, prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y reconstrucción)? ■ ¿Están disponibles los planes de contingencia y/o de GRD sectorial transversales)? ■ ¿Cuáles son las prioridades de la GRD a nivel de distrito? ■ ¿Qué instituciones (si hubiera) proporciona capacitación en GRD a nivel de distrito? ¿Qué tan pertinente y efectiva es la capacitación, y como puede mejorarse? ■ ¿Qué aspectos del fortalecimiento institucional usted ve como los más importantes para la GRD a nivel de distrito? ■ ¿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? ■ ¿Qué apoyo técnico, financiero y logístico recibe el distrito del nivel nacional? ¿Qué tan efectiva es la coordinación horizontal y vertical? ■ ¿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? ■ ¿Cómo se puede llegar a los más vulnerables? ¿Se aplican los enfoques participativos en su organización en cuanto al alivio de la pobreza y/o GRD?	■ ¿Qué actividades de GRD son desarrolladas por ONG y OSC, por ejemplo prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y reconstrucción, GDRC? ■ ¿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? ■ ¿Cuáles son las prioridades de la GRD a nivel de distrito desde la perspectiva de las ONG y OSC? ■ ¿Qué grupos rurales/urbanos son los más vulnerables; cómo se puede llegar a ellos de mejor manera? ■ ¿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? ■ ¿Cuál es su opinión sobre el desempeño de los sistemas de gobierno en la implementación de la GRD ? ■ ¿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? ■ ¿En qué aspectos y cómo pueden verse más fortalecidos los servicios de ONG y OSC para la GRD?	■ ¿Qué tipo de liderazgo local existe a nivel de distrito y cuáles son sus roles en cuanto a la GRD? ■ ¿Cuáles son las prioridades de la GRD a nivel de distrito? ■ ¿Qué grupos de la población rural/ urbana son los más vulnerables y por qué? ■ ¿Tienen los líderes locales alguna ventaja comparativa en la implementación de programas de GRD comparado con las organizaciones de gobierno, ONG y OSC? ■ ¿Cuál es su opinión sobre el desempeño de las organizaciones de gobierno, ONG y OSC en la implementación de programas de GRD? ■ ¿Cómo se coordinan/ interactúan los organismos elegidos localmente con las actividades de GRD desarrolladas por las agencias de gobierno, ONG y OSC?	■ ¿Participa el sector privado en el comité de distrito de GRD? ■ ¿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.)? ■ ¿Proporciona el Gobierno contratos de construcción para el sector privado? ¿Cuáles son los pro y los contra? ■ ¿Existen problemas para adquirir materiales para la reconstrucción? ¿cómo pueden resolverse? ■ ¿Proporciona el sector privado instrumentos financieros para el manejo de riesgos o bien presta dinero/bienes, y a qué tasas de interés?

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[22]	Estado[23]	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación[24]			Comentarios
		Disponibilidad	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Cap. técnicas	Recursos financieros	
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.							

22 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.

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

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

Procesos clave e instrumentos (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores[22]	Estado[23]	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación[24]			Comentarios
		Disponibilidad	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Cap. técnicas	Recursos financieros	
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.							
3. Prevención y mitigación de desastres	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.							
	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[22]	Estado[23]	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación[24]			Comentarios
		Disponibilidad	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Cap. técnicas	Recursos financieros	
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[22]	Estado[23]	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación[24]			Comentarios
		Disponibilidad	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	Personal	Cap. técnicas	Recursos financieros	
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.							
6. Sistemas nacionales de alerta temprana	Mensajes nacionales de alerta temprana recibidos a nivel de distrito.							
	Mecanismo de difusión de alerta temprana existente a nivel de distrito							
	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[22]	Estado[23]	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación[24]			Comentarios
		Disponibilidad	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[22]	Estado[23]	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación[24]			Comentarios
		Disponibilidad	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[22]	Estado[23]	Nombre de las instituciones involucradas		Medidas y capacidades de implementación[24]			Comentarios
		Disponibilidad	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.							
	Mecanismos de coordinación para respuesta y recuperación existentes a nivel de distrito (con vínculos a nivel nacional cuando corresponda).							
11. Rehabilitación, recuperación social y económica	Plan de rehabilitación disponible a nivel de distrito							
	Planes para una recuperación económica inmediata después del desastre. *sic "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.							

MÓDULO 5

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[25] 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.

25 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.[26]

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.

---

26 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 RECOPILACIÓN 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 la 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.[27] 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:[28] 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[29]?
- ¿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.

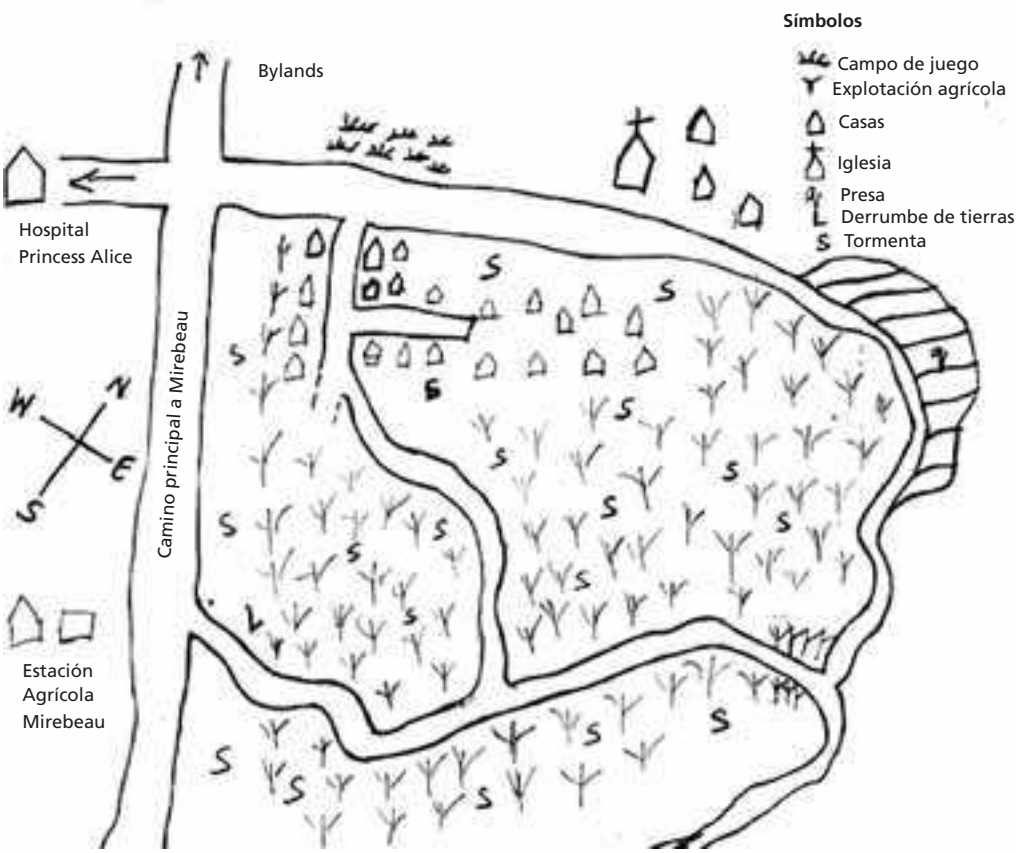
- ¿Están a disposición exclusiva de la comunidad o son también para el uso de otros (gobierno, corporaciones multinacionales, compañías locales del sector privado)? ¿Qué grupos en la comunidad tienen acceso a estos activos, y cuáles no, y por qué?
- ¿Hasta qué punto están expuestos a amenazas los recursos 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

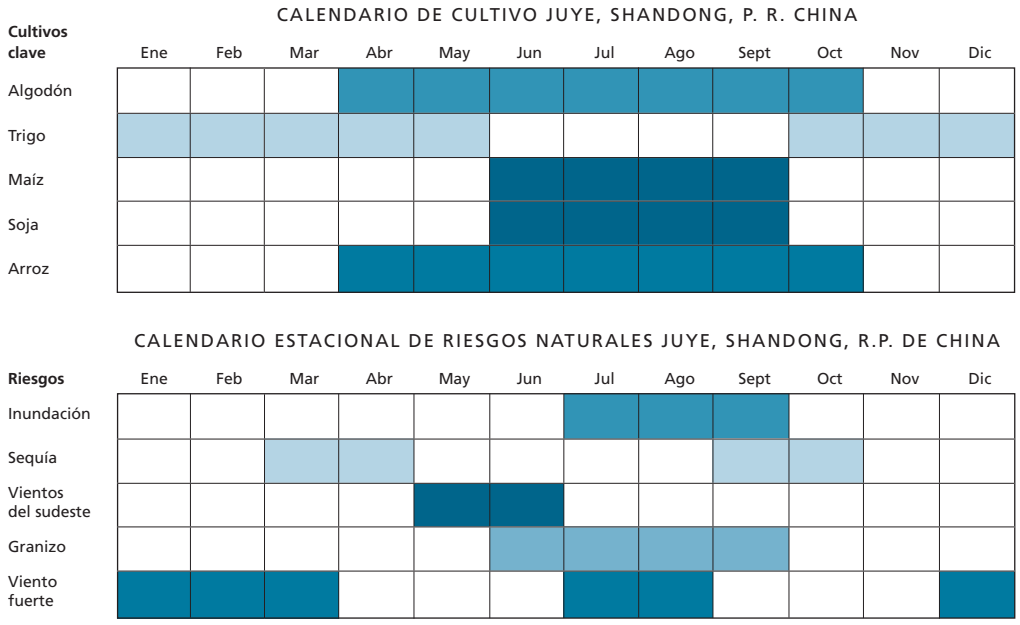
- ¿Cuándo ocurren las amenazas?
- ¿Coincide la amenaza de riesgos con el punto más alto en la temporada de trabajo?
- ¿Las amenazas ponen en peligro a los períodos de máxima producción o a la cosecha?

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?

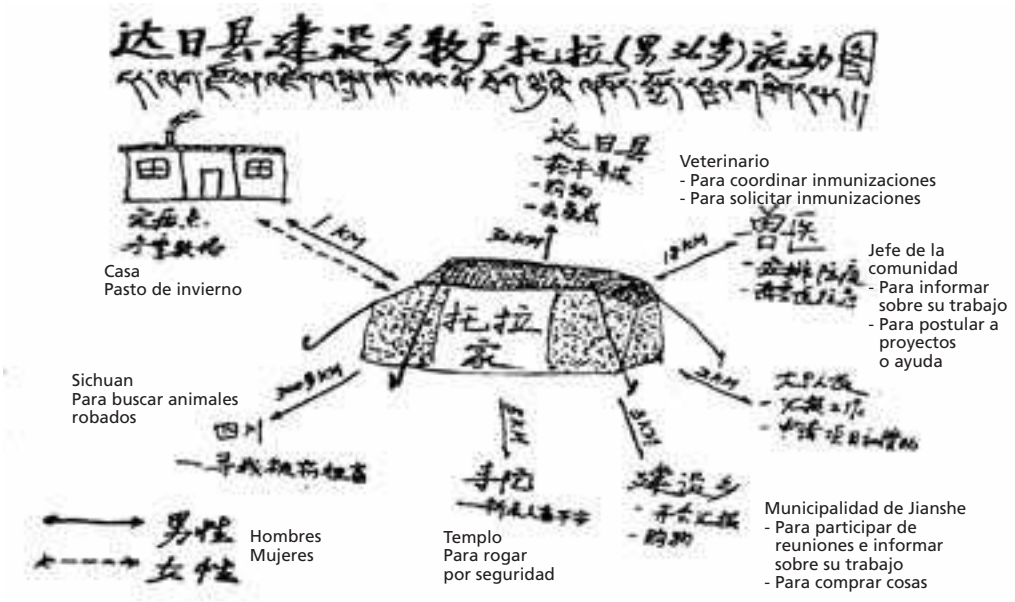
- ¿Existen planes locales de GRD?
- ¿Existen servicios disponibles de GRD (tales como rescate, transporte, suministro de agua y energía, comida de emergencia, suministros médicos y veterinarios, mercados, extensión agrícola, salud y educación)?

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	■ Preparación normal (nivel medio) de invierno ■ Cooperación normal (si es necesario) con otros actores ■ Comercialización oportuna de los productos	■ Identificar necesidades adicionales para mejorar la preparación ■ Acordar con los vecinos un plan de evacuación del ganado ■ Buscar la ayuda de otras fuentes ■ Mejorar la preparación de los hogares ■ Aumentar la comercialización de animales vivos y carne de res ■ Compartir campos de regadío para producir heno (en Tarialan, Cuenca de Uvs)	■ Dar suplementos alimenticios a animales exhaustos ■ Trasladar animales grandes e improductivos a Otors distantes ■ Abandonar el área afectada por el Zud	■ Recibir paquetes de reabastecimiento ■ Los pastores ricos o con experiencia pueden pedir préstamos ■ Dedicarse a cultivos como fuente de sustento adicional y para preparar alimentos mejorados
Grupo de pastores (Khot ail)	■ Trabajo conjunto para pastoreo en común ■ Ocasionalmente se asocian para negociar mejor	■ Trasladar animales grandes e improductivos a Otors distantes ■ Realizar conjuntamente el almacenamiento de sales/minerales y la reparación de viviendas ■ Realizar compras conjuntas de pequeñas cantidades de heno local	■ Compartir transporte para traslados a distancia ■ Compartir las tareas de pastoreo (dejar una parte del ganado con otros pastores y trasladar la mayor parte a zonas remotas)	■ No especifican ideas razonables
Cooperativa local	■ Grupos privados producen heno para vender ■ Negocios locales venden productos básicos al por menor	■ Comprar forraje para venderlo a sus miembros ■ Vender mercancías a sus miembros con crédito reembolsable una vez que vendan su cachemira	■ No cuentan con planes definidos ni metas específicas	■ No existen estrategias viables definidas
Bag (equivalente a nivel comunidad)	■ Proporcionar administración regular y legal	■ Realizar informes periódicos sobre el riesgo de desastre a la administración de Sum ■ Alentar a los pastores y organizaciones locales a mejorar su preparación frente a desastres	■ Mantener el flujo de información oportuna sobre desastres y necesidades ■ Encargarse de la distribución equitativa de la ayuda y alivio externo	■ Organizan la repoblación, si procede

→

ACTORES PRINCIPALES	QUÉ SE HACE (O NO SE HACE) DURANTE			
	AÑO NORMAL	PREPARACIÓN PARA EL ZUD	RESPUESTA AL ZUD	RECUPERACIÓN DEL ZUD
Sum (Distrito)	■ Proporcionar administración regular y legal ■ Implementar políticas según las condiciones locales	■ Entregar pronósticos meteorológicos a pastores y Bags ■ Conversar con Bags y Sums vecinas sobre planes de evacuación a Otors ■ Informar y solicitan eventual asistencia al Aimag	■ Movilizar recursos locales para el pastoreo de modo de evitar una masiva evacuación de emergencia ■ Reciben aportes externos para su distribución	■ Inician la repoblación a nivel de Bag
Aimag (Provincia)	■ Proporcionar administración regular y dentro de un marco legal ■ Implementar políticas según las condiciones locales ■ Entregan directrices generales	■ Elaborar planes de mitigación de los desastres para el Aimag y las Sums ■ Informar al gobierno central sobre el riesgo de desastres ■ Contactar ONG nacionales e internacionales y otros grupos para solicitar cooperación y ayuda	■ Movilizar las reservas disponibles a nivel local o recibidas como ayuda ■ Facilitar la prestación de servicios a las zonas necesitadas	■ Repoblación ■ Tomar medidas para mejorar las condiciones de vida, como trabajo, cultivos, etc. ■ Recibir apoyo externo (ONG y otros) para medidas locales

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[30]	Estado[31]	Nombre de las instituciones implicadas		Medidas y capacidades para la implementación[32]			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							

30 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.

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

32 Categorías de evaluación propuestas: B: Bien; S: Satisfactorio; I: Inadecuado

Procesos e instrumentos claves (relacionados con el marco de la GRD)	Indicadores[30]	Estado[31]	Nombre de las instituciones implicadas		Medidas y capacidades para la implementación[32]			Comentarios
		Disponibilidad	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[30]	Estado[31]	Nombre de las instituciones implicadas		Medidas y capacidades para la implementación[32]			Comentarios
		Disponibilidad	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.)							
6. Preparación	Existe un plan comunitario de 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[30]	Estado[31]	Nombre de las instituciones implicadas		Medidas y capacidades para la implementación[32]			Comentarios
		Disponibilidad	Responsabilidad principal	Rol de apoyo	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							
	La ayuda de emergencia está dirigida a los hogares más vulnerables							
	Se cuenta con un mecanismo comunitario para coordinar la respuesta							
8. Evaluación de daños y pérdidas	Los equipos de evaluación de daños y pérdidas han consultado a los representantes de la comunidad							
	Las evaluaciones de daños y pérdidas incluyen perfiles de vulnerabilidad y medios de vida							
9. Reconstrucción de asentamientos, infraestructura y servicios	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[30]	Estado[31]	Nombre de las instituciones implicadas		Medidas y capacidades para la implementación[32]			Comentarios
		Disponibilidad	Responsabilidad principal	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							

MÓDULO 6

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[33] 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[34]. 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:

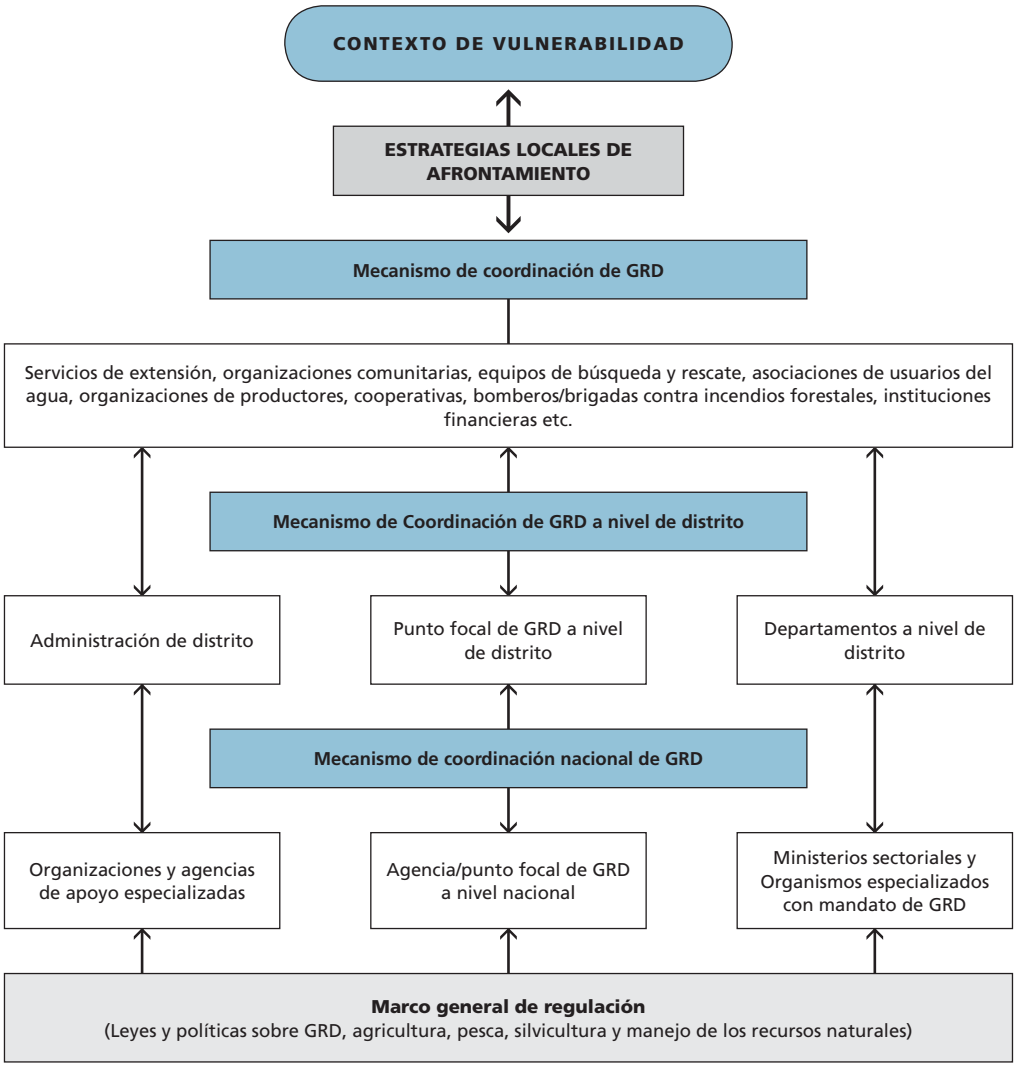
- En primer lugar, prepare tarjetas (una organización por tarjeta) y agrúpelas según las distintas:
  - organizaciones locales que proporcionan o deberían proporcionar servicios de apoyo en las estrategias y prácticas locales para enfrentar las amenazas;
  - organizaciones a nivel de distrito u organizaciones 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;

34 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 extremamente 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[35]



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)

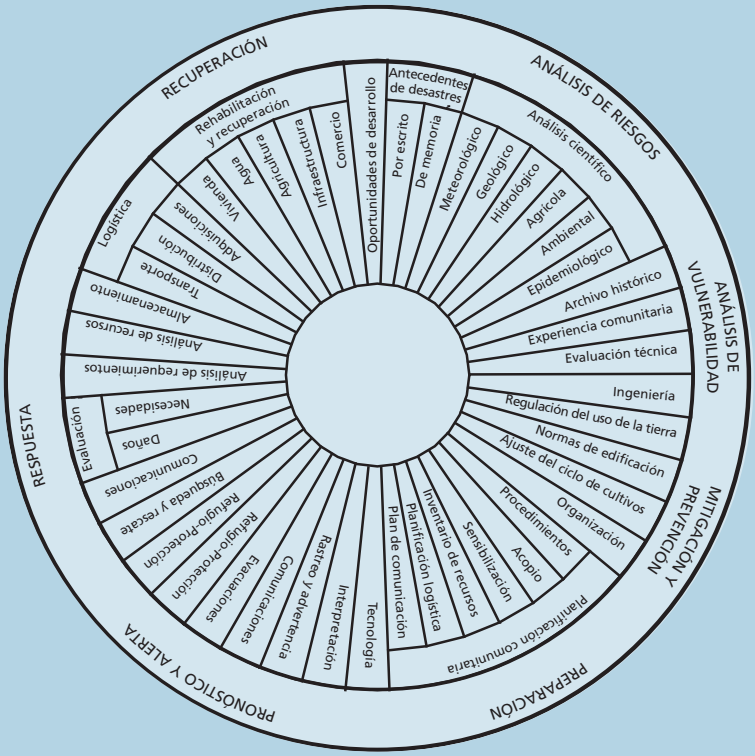
FORMACIÓN DE POLÍTICAS Y COORDINACIÓN
- Consejo nacional de gestión de desastres
- Comité de coordinación interministerial en el manejo de desastres
- Comité nacional asesor de gestión de desastres

ANÁLISIS DE VULNERABILIDAD
- Oficina de gestión de desastres (OGD)
- Departamento de socorro y rehabilitación
- ONG nacionales e internacionales
- Organización de aplicación espacial y teledetección

MITIGACIÓN Y PREVENCIÓN
- Junta de desarrollo de los recursos hídricos de Bangladesh
- Comité de gestión de desastres en los distintos niveles
- Oficina de gestión de desastres(OGD)
- Ministerio de Agricultura
- Ministerio de Medio Ambiente y Bosques
- ONG y organizaciones comunitarias

ANÁLISIS DE AMENAZAS
- Oficina de gestión de desastres (OGD)
- Programa general de gestión de desastres
- Autoridad multipropósito de desarrollo de Barind
- ONG, OING e institutos de investigación

PREPARACIÓN
- Ministerio de Alimentación y Gestión y Socorro de Desastres
- Oficina de gestión de desastres (OGD)
- Comité de gestión de desastres a nivel de distrito, Thana y Union.
- Programa de preparación anti-ciclones
- Líderes políticos y religiosos locales
- Radio y TV de Bangladesh
- Departamento de Comunicación Masiva



RESPUESTA
- Dirección de Socorro y Rehabilitación
- Comité de gestión de desastres a nivel de distrito, Thana y Union.
- Ministerio de Defensa
- Ministerios de Salud y Bienestar Familiar
- Ministerio de Agricultura
- Ministerio de Pesca y Ganadería
- Consejo de Defensa de Ansar y Village
- Miembros de Union Parishad
- Sociedad de la Media Luna Roja
- Policía
- ONG y organizaciones comunitarias

RECUPERACIÓN
- Dirección de carreteras y autopistas de Bangladesh
- Ministerio de Vivienda y Obras Públicas
- Ministerio de Bienestar Social
- Ministerio de gobierno local, desarrollo rural y cooperativas
- Departamento de ingeniería del gobierno local
- Junta de desarrollo rural de Bangladesh
- Junta de electrificación rural
- Ministerio de Medio Ambiente y Bosques
- ONG, organizaciones comunitarias y sector privado

CAPACITACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN
- Oficina de gestión de desastres (OGD)
- Departamento de socorro y rehabilitación
- Universidad de Bangladesh de ingeniería y tecnología
- Departamento de Medio Ambiente
- Centros de formación especializada por sectores (agricultura, ganadería, etc.)

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.

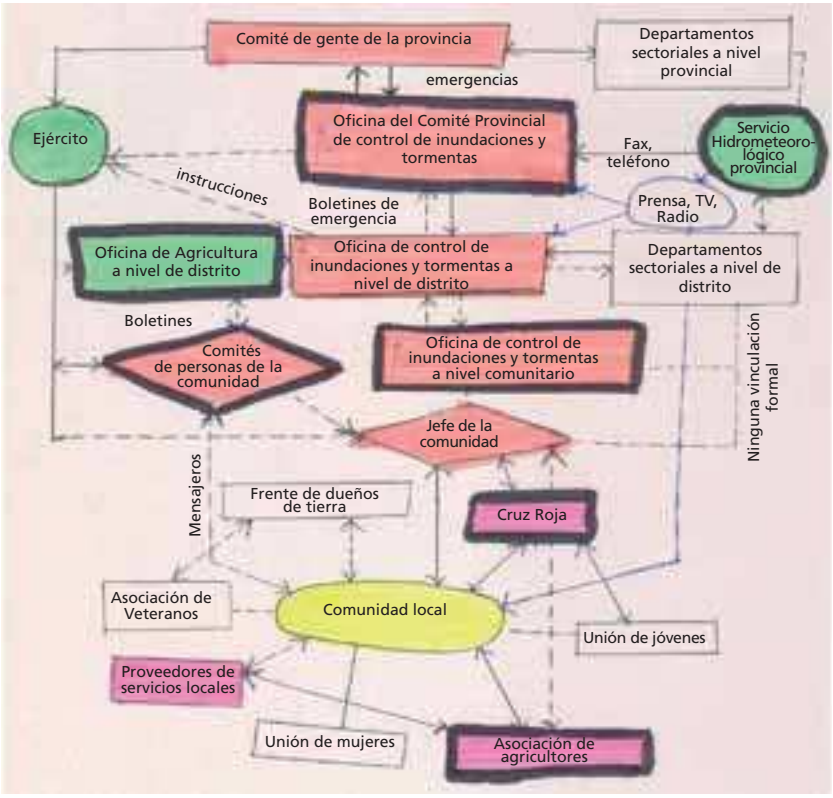
El análisis de los vínculos se puede llevar a cabo fácilmente utilizando el organigrama preparado en el análisis del paso anterior. El ejercicio se centrará ahora en dibujar líneas entre las tarjetas para resaltar los vínculos existentes (o faltantes):

- 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



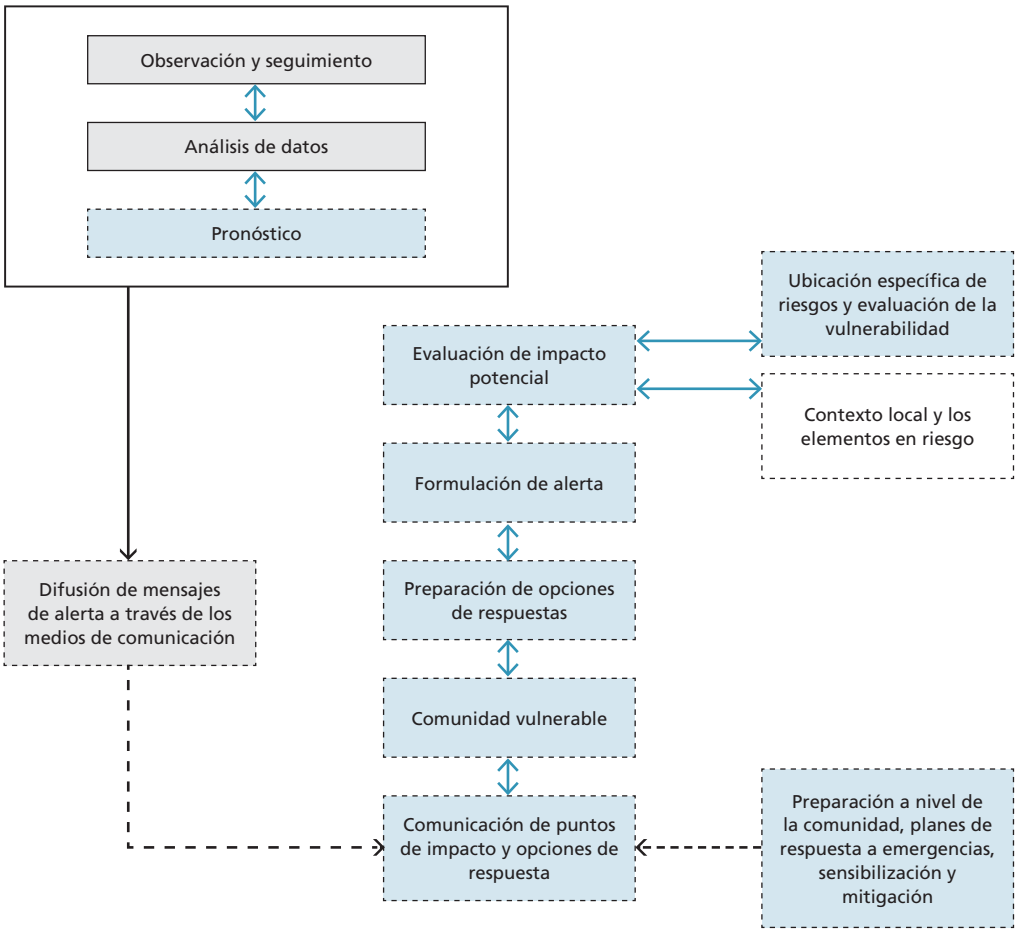
Vínculos horizontales y verticales entre instituciones de GRD a nivel provincial, de distrito y de comunas (Gio Mi comuna, Geo Linh distrito de la provincia de Quang Tri, Viet Nam). Las instituciones destacadas en rojo son los organismos oficiales para la GRD responsables de las alertas, la coordinación 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[36]	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

36 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).[37]

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.

---

37 *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[38]. 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[39]

ÁREAS TEMÁTICAS	INDICADORES EIRD[40]	NIVEL NACIONAL	NIVEL DISTRITAL	NIVEL DE COMUNIDAD
Marco institucional[41]	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[42]	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[43]	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[44]	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[40]	NIVEL NACIONAL	NIVEL DISTRITAL	NIVEL DE COMUNIDAD
Preparación y respuesta para casos de desastre[45]	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.

CRED. 2007. The data source - EM-DAT, disponible en 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).

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).

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).

UN/ISDR. 2007. *Words into Action: a guide for implementing the Hyogo Framework*. Ginebra.

ANEXO 1

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** [46]
  - 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.

46 "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.

ANEXO 2

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) [47]. 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[48]. 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[49]	
Amenaza	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. *Las amenazas surgen de una gran variedad de fuentes geológicas, meteorológicas, hidrológicas, oceánicas, biológicas y tecnológicas que algunas veces actúan de forma combinada.*
Capacidad	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. *La capacidad puede incluir la infraestructura y lo 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.*
Capacidad de afrontamiento	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. *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.*
Desarrollo de capacidades	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. *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.*
Desastre/ desastre	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. *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.*
Evaluación/ Análisis del riesgo	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. *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.*
Gestión de emergencias	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. *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".*
Gestión del riesgo de desastres	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. *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.*

→

49 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	
Mitigación	La disminución o la limitación de los impactos adversos de las amenazas y los desastres afines. *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.*
Preparación	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.
Prevención	La evasión absoluta de los impactos adversos de las amenazas y de los desastres conexos. *La prevención expresa el concepto y la intención de evitar por completo los posibles impactos adversos mediante diversas acciones que se toman con anticipación.*
Reducción del riesgo de desastres	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. El marco conceptual referente a la reducción del riesgo de desastres se compone de las siguientes prioridades de acción: ■ *Garantizar que la RRD sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su aplicación.* ■ *Identificar, evaluar y monitorear los riesgos de desastres y mejorar las alertas tempranas.* ■ *Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel.* ■ *Reducir los factores de riesgo subyacentes* ■ *Fortalecer la preparación en caso de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.*
Respuesta	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.
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. *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.*
Riesgo	La combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas. *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.*
Sistema de alerta temprana	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. *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.*
Vulnerabilidad	Las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza. *Existen diversos aspectos de la vulnerabilidad que surgen de varios factores físicos, sociales, económicos y ambientales.*

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 Velthuizen "*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

Ar	Árabe	**F**	Francés	**Multil**	Multilingual
C	Chino	**P**	Portugés	*	Agotado
E	Inglés	**S**	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

Impreso en papel ecológico

ENVIRONMENT – CLIMATE CHANGE – BIOENERGY – MONITORING AND ASSESSMENT
FAO – ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES MANAGEMENT SERIES

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

NRC e-mail: Environment@fao.org

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
www.fao.org