

Documento de Sistematización

Guía Metodológica para Elaborar Planes Comunitarios de Gestión de Riesgos

CARE Ecuador, Care Holanda
2011-2012

1. Introducción

El proyecto Fortalecimiento de Capacidades de Preparación y Respuesta ante Inundaciones en los Cantones de Cumandá, Pallatanga y Bucay, en las Provincias de Chimborazo y Guayas con Énfasis en la Adaptación al Cambio Climático (FOCAPRIN), es un proyecto cuyo objetivo principal es: “Mejorar la capacidad de preparación y respuesta de desastres de las comunidades locales y las autoridades y la resistencia de las zonas inundables”, para ello se ha fijado como propósito aumentar la resiliencia de las comunidades vulnerables, líderes de la comunidad, Centros de Operaciones de Emergencia y las instituciones en los cantones de Cumandá, Pallatanga y Bucay de las provincias de Chimborazo y Guayas mediante la creación de capacidades de preparación y respuesta y la reducción de riesgo.

El proyecto tiene un costo total de: € 329.412.00 y es financiado en un 85% por: Comisión Europea -VII Plan DIPECHO para Sudamérica- y en un 15% por CARE HOLANDA y CARE ECUADOR, el proyecto FOCAPRIN ha sido implementado por CARE Internacional en Ecuador en alianza con los Gobiernos Autónomos Descentralizados de los cantones antes mencionados.

Los beneficiarios directos del proyecto son: 45 miembros de Centros de Operaciones de Emergencia Cantonales, 280 participantes de 15 comunidades (miembros de brigadas), 40 funcionarios de gobiernos locales e instituciones, 12 funcionarios de las 3 alcaldías, 40 maestros y maestras de centros educativos (urbanos y rurales) 800 estudiantes de 10 centros educativos (urbanos y rurales) y 1578 familias (7880 personas) residiendo en zonas de alto riesgo por inundación.

Las acciones del proyecto han sido orientadas a promover estrategias dirigidas a fortalecer las capacidades de actores locales, de instituciones públicas y privadas para la preparación ante situaciones de emergencia. Para ello se han impulsado procesos de sensibilización sobre la reducción de riesgos de desastres, promoción de la organización para la preparación frente a situaciones de emergencia, incorporación del enfoque de gestión de riesgos en la planificación del desarrollo municipal, capacitación y equipamiento de grupos voluntarios, capacitación a profesores, estudios de análisis de riesgos en el manejo de cuencas, construcción de obras demostrativas y la difusión de experiencias, materiales de apoyo e intercambio de experiencias.

Las condiciones de riesgo a desastres en las que se encuentran los cantones de Cumandá y Pallatanga de la provincia de Chimborazo y Bucay de la provincia del Guayas, requieren de procesos de sensibilización, organización y capacitación participativos, contruidos desde la realidad misma de los actores, quienes, desde

sus capacidades y limitaciones, generan la primera respuesta cuando los eventos adversos afectan la vida humana, sus bienes y el medio ambiente. Para desarrollar estos procesos, el Proyecto FOCAPRIN, ha diseñado un proceso de acompañamiento utilizando la [Guía Metodológica para elaborar Planes Comunitarios de Gestión de Riesgos](#), la misma que propicia la construcción participativa de un Plan Comunitario de Gestión de Riesgos, indicando actividades, tiempos y materiales, como instrumento orientador de las acciones de preparación y respuesta así como de la importancia de la inserción de la gestión del riesgo en los procesos de desarrollo.

En el presente documento se resume la experiencia generada por el proyecto y los logros alcanzados con la implementación de la Guía Metodológica, se espera que esta información sea un material de referencia y motivación para quienes desde sus organizaciones, instituciones, comunidades, municipios y regiones impulsan actividades dirigidas a reducir riesgos de desastres.

2. Concepción

Las condiciones de riesgo ante desastres en las que se encuentran numerosas comunidades y en sí los municipios de Cumandá, Pallatanga, en la Provincia de Chimborazo y General Antonio Elizalde—Bucay en la provincia de Guayas, requieren de procesos de sensibilización, organización y capacitación participativos, contruidos desde la realidad misma de los actores, quienes, desde sus capacidades y limitaciones, generan la primera respuesta cuando los eventos adversos afectan la vida humana, sus bienes y el medio ambiente.

Para desarrollar estos procesos, el proyecto FOCAPRIN, ha adoptado la [Guía Metodológica para elaborar Planes Comunitarios de Gestión de Riesgos](#) utilizada en el Proyecto SINCHI RUNA “Fortalecimiento de las Capacidades de Preparación y Respuesta ante Desastres en las Provincias de Chimborazo y Cañar con Énfasis en la Población Indígena” ejecutado en el año 2009, modificando la estrategia de implementación a las cualidades de las comunidades beneficiarias del proyecto.

La guía metodológica utilizada tiene como finalidad ordenar y orientar, sobre la manera como se puede desarrollar el proceso constructivo del Plan Comunitario de Gestión de Riesgos, para que se realice de manera coordinada y participativa con las y los miembros de la comunidad.

El Plan Comunitario de Gestión de Riesgos, indica las actividades, los tiempos y materiales, necesarios para su implementación, y es considerado como instrumento orientador de las acciones de preparación y respuesta, así como de la importancia de la inserción de la gestión del riesgo en los procesos de desarrollo.

El Plan es elaborado por los mismos ciudadanos, quienes han adquirido conocimientos y dominando los conceptos básicos, han organizado y estructurado el comité, han elaborado los escenarios de riesgo, mapa de amenazas y recursos y han establecido las rutas de evacuación, planificado los talleres específicos de capacitación en respuesta y han elaborado perfiles de pequeños proyectos para la reducción del riesgo. Todo

esto con la planificación de 4 talleres de trabajo, que se coordinan con los líderes y lideresas y se ejecutan con la participación de las personas de la comunidad.

El propósito de las actividades planteadas consiste en fortalecer los procesos desarrollados por la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR), uniendo los esfuerzos de autoridades y población, para enfrentar de una mejor manera los desastres a través de una mayor resiliencia de las comunidades en zonas de alto riesgo. Adicionalmente, se enfoca a propiciar los procesos de réplica en otras comunidades vulnerables.

La elaboración de un Plan de Comunitario de Gestión de Riesgos por parte de líderes y población requiere de un proceso participativo en el cual, son capaces de identificar las vulnerabilidades, amenazas, recursos y capacidades como parte del conjunto de insumos que conforman el documento final deseado, un plan real y acorde con su entorno y capacidades.

Primero, la decisión de la comunidad y sus líderes y lideresas, de prepararse ante los desastres, que implica organizarse, capacitarse y construir el plan, instrumento orientador de dichas acciones, integrando la prevención y la respuesta en una plan estratégico de la comunidad. Segundo, para lo anterior es necesario planificar las actividades a desarrollar, estableciendo claramente los objetivos, materiales y técnicas a usar, esta Guía provee esta información así como las actividades a realizar por la comunidad para obtener los insumos que se irán incorporando en el plan, de esta manera cada sesión contribuye a completarlo.

Implementación de la herramienta

El proyecto FOCAPRIN, trabajó en municipios vulnerables a desastres y situaciones de emergencias por inundaciones, con el objetivo de promover estrategias orientadas a fortalecer las capacidades de actores locales, de instituciones públicas y privadas para la preparación y respuesta ante situaciones de emergencias, en definitiva el propósito de esta experiencia fue dotar de conocimientos, herramientas y metodologías adecuadas, para una respuesta oportuna a situaciones de emergencia provocadas por las inundaciones en la región, esto a través de:

- ▶ Generar un proceso de sensibilización y fortalecimiento de capacidades en el uso de herramientas para la incorporación de la gestión de riesgos en la planificación a nivel local (Planes Comunitarios de Gestión de Riesgos).
- ▶ Facilitar la conformación de los Comités de Emergencia para la preparación ante situaciones de emergencias y desastres.

Todo esto con la implementación de la [Guía Metodológica para elaborar Planes Comunitarios](#), la misma que permitió ejecutar las siguientes actividades planificadas en 4 talleres:

TALLER 1: Sensibilización y Organización del Comité Comunitario de Gestión de Riesgos

Objetivos:

- Conocer y dominar los conceptos de amenaza, vulnerabilidad y riesgo.
- Entender la importancia del manejo de los recursos ambientales para la prevención de desastres.
- Conformar un Comité Comunitario, en el que se pueda fortalecer a las organizaciones de base en el tema de prevención y respuesta

TALLER 2: Escenarios de Riesgo

Objetivos:

- Reflexionar la situación de la comunidad, como punto de partida para la elaboración del PCGR (Plan Comunitario de Gestión de Riesgos).
- Interiorizar los conceptos de amenaza, vulnerabilidad y riesgo para la elaboración de los escenarios de riesgo.
- Determinar las acciones necesarias para la reducción del riesgo.

TALLER 3: Preparación y Respuesta Local

Dentro de este Taller y a partir de los escenarios de riesgo (inundación, deslizamiento, incendio forestal, sequía, contaminación, etc.), se pretende:

- Identificar la estrategia para responder a una situación de emergencia o desastre.
- Construir un mapa que identifique los recursos existentes (humanos, y materiales) en la comunidad, para dar respuesta durante un desastre (ubicar zonas seguras, rutas de evacuación, albergues temporales, centros de acopio y Centro de Operaciones de Emergencia Local).

TALLER 4: Gestión y ejecución del Plan

Objetivos:

- Establecer proyectos prioritarios para la reducción del riesgo.
- Definir un plan de trabajo y asignar responsables para el cumplimiento del PCGR.

Un esfuerzo y condición vital del proyecto FOCAPRIN, para la implementación de esta Guía Metodológica, fue establecer alianzas con actores estratégicos. El proyecto debía consolidar los vínculos entre diversas instituciones y organizaciones para lograr el objetivo de fortalecimiento en gestión de riesgos identificando a los actores. Este paso significó plantear una serie de preguntas que orienten este ejercicio: ¿En una situación de riesgo o emergencia, quiénes son los primeros afectados? ¿Quiénes son los llamados a reaccionar?

¿Quiénes tienen la capacidad institucional para responder a situaciones de emergencia? ¿A quiénes designa el Estado para actuar en situaciones extremas?

Estas reflexiones acompañada de una revisión de la norma legal vigente en temas de gestión de riesgos y atención de desastres y/o emergencias, permitió identificar a los actores directamente involucrados, y definir sus roles y competencias para actuar en respuesta a situaciones de riesgo. Con cada uno de ellos se sostuvo una reunión informativa para dar a conocer el proyecto y lograr un compromiso para trabajar de manera coordinada en los municipios y comunidades priorizadas

Una vez sentadas las bases y expuestos los objetivos del proyecto, se inició el proceso a nivel local.

- **Fortaleciendo a las comunidades beneficiadas**

Enmarcado en la legislación actual vigente, el proyecto FOCAPRIN, desarrolló el trabajo de conformación de los Comités Locales de Emergencia en las 15 comunidades beneficiarias del proyecto. El principal desafío fue la conformación de una estructura operativa a nivel comunal, teniendo en cuenta que en las comunidades beneficiarias no existían procesos de organización que lleven a contar con un plan para enfrentar los problemas de atención y respuesta ante situaciones de emergencia y/o desastres.

- **Conformación de Comités Locales de Gestión de Riesgos**

La conformación de los Comités Locales de Gestión de Riesgo, tuvo como principal objetivo promover la participación en actividades de prevención, capacitación, organización y atención de las emergencias y desastres a objeto de disminuir los daños y desastres que se suceden en diferentes temporadas en las comunidades del área del Proyecto.

Su conformación, requirió de un trabajo previo de sensibilización y concientización a través de reuniones y talleres. Para realizar éstas actividades de sensibilización y difusión se utilizaron las siguientes herramientas:

- Presentaciones en PowerPoint sobre la gestión de riesgos
- Copias de las leyes y reglamentos
- Cartilla de la normativa legal

El Comité Comunitario de Gestión de Riesgos es el organismo elegido en Asamblea Comunal para apoyar medidas preventivas, preparar y organizar a la comunidad en caso de presentarse situaciones de emergencias o desastres, es reconocido y respaldado por la comunidad y por el Gobierno Municipal. Este proceso consolidó la conformación de 15 Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos, dentro de los 3 municipios del área del proyecto: Pallatanga, Cumandá y Bucay. Todos están en actual funcionamiento luego de ser posicionados en sus respectivos cargos, con una permanencia en sus funciones por el período de dos años, luego de este tiempo la renovación parcial o total se realizará conforme al informe de actividades de cada miembro del Comité.

3. Elaboración

Elaborando los planes de contingencia a nivel municipal y comunal

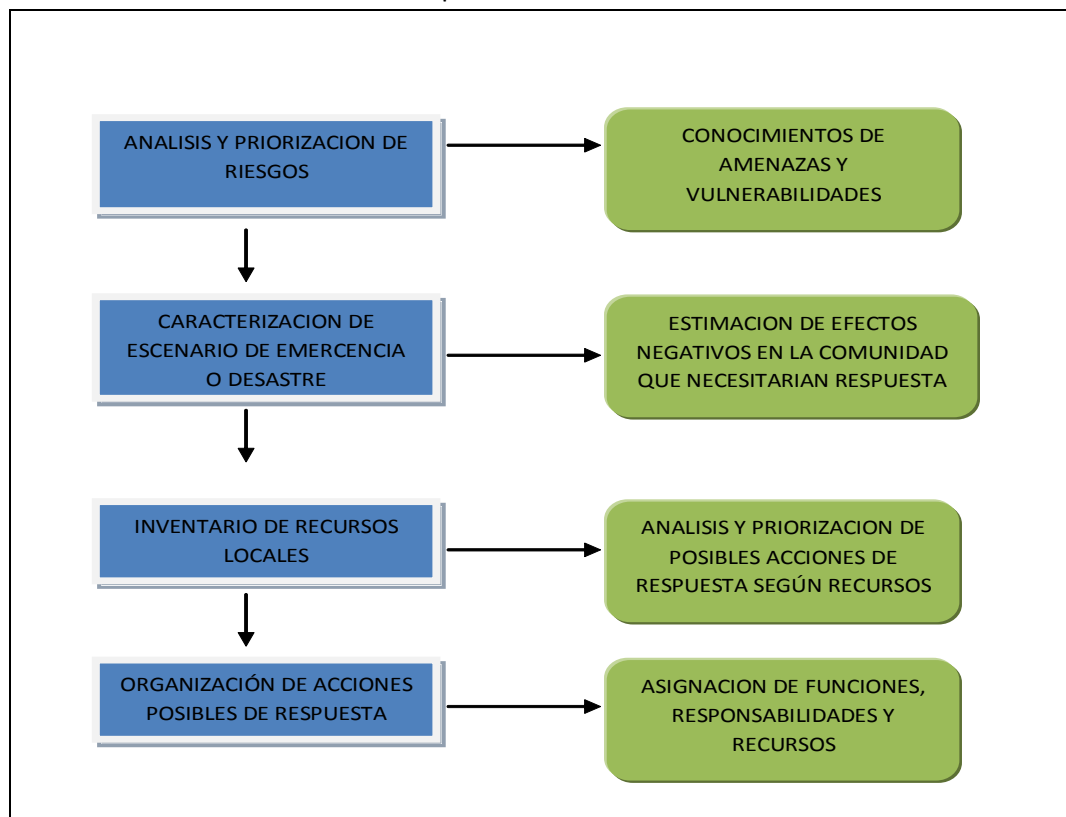
El proceso de fortalecimiento incluyó la facilitación de talleres municipales y comunitarios para el desarrollo de planes de contingencia que fueran elaborados y asumidos por los actores locales, conscientes de que el riesgo es algo que puede suceder.

La elaboración del Plan de Contingencia sirve para orientar la respuesta de manera oportuna y eficiente, definiendo los procedimientos operativos que faciliten la acción de las entidades involucradas de acuerdo a sus competencias y estableciendo los mecanismos de alerta, reacción y coordinación entre instituciones y la población en general, en las diferentes fases de emergencias o desastres que se puedan presentar. Es la forma organizada y estructurada de definir roles y funciones dentro del municipio en función de los escenarios de desastres o emergencias más probables, el inventario de recursos disponibles, los grados de alerta que se definan y que se podrán operativizar por medio planes de respuesta específicos para cada situación previamente considerada. El objetivo de los talleres fue identificar y planificar de manera participativa, acciones, estrategias y recursos disponibles para la respuesta ante la posible ocurrencia de la emergencia o desastre que se considere más importante dentro de la comunidad.

¿Cómo se desarrollaron los planes de contingencia?

El propósito buscado con el plan de contingencia es contribuir a preservar vidas, reducir los daños y proteger bienes públicos y privados, coadyuvando a recobrar el estado de normalidad de la población ante la ocurrencia de emergencias o desastres.

Se tomaron en cuenta las cuatro etapas fundamentales:



Se ha procedido a la elaboración de Planes de Contingencia en los municipios de Pallatanga y Cumandá de la Provincia de Chimborazo y Bucay de la Provincia de Guayas y en 15 comunidades beneficiarias del proyecto.

Planificación municipal con enfoque de Gestión de Riesgos

Cuando ocurre un desastre y/o emergencia es inevitable que se generen pérdidas de tipo material o humano, para evitar que los impactos sean mayores, las actividades de preparación deben estar enfocadas en reducir al mínimo el tipo de pérdidas citadas y lograr la participación de todos los actores locales en el momento de la respuesta. En respuesta a ésta necesidad de lograr una planificación coherente, se realizó el Taller de Planificación Municipal con enfoque de Gestión de Riesgo, el objetivo principal de ésta actividad fue promover la incorporación de la gestión de riesgos en procesos de gestión municipal y mancomunada, creando un espacio de intercambio y de reflexión que permita generar propuestas para el desarrollo local sostenible.

Así se han conformado:

- 3 Comités Municipales Interinstitucionales de Reducción de Riesgos creados, fortalecidos y funcionando, con soporte de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.
- 15 Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos creados y operando, en las zonas urbana y rural de los cantones beneficiarios del proyecto.

- **Mapeando el Riesgo**

Para una gestión de riesgos eficiente es importante conocer cuáles son las zonas más propensas a la ocurrencia de desastres y/o emergencias. Al desarrollar un mapa se establece una representación gráfica de las amenazas y las vulnerabilidades presentes en la comunidad, además de la ubicación en las que se presentan. Esta información que se genera a nivel de las comunidades locales luego es incorporada en la planificación del desarrollo municipal y regional con el objetivo de establecer mecanismos adecuados de alerta temprana, respuesta y rehabilitación.

El mapeo de riesgos en el marco del proyecto FOCAPRIN, se dio en diferentes etapas del proceso de fortalecimiento de capacidades de las instituciones y comunidades. En las 15 comunidades beneficiarias el proceso de diagnóstico incluyó la elaboración de un 'mapa parlante' en el que se identificaron las amenazas y vulnerabilidades en el territorio comunitario.

El siguiente paso fue incorporar esta visión gráfica de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades en la planificación territorial local.

Dentro de la elaboración del mapa se identificaron los recursos existentes (humanos, y materiales) en la comunidad, para dar respuesta durante un desastre (ubicar zonas seguras, rutas de evacuación, albergues temporales, centros de acopio y comité comunitario de gestión de riesgos

- **Gestión y ejecución del Plan**

Dentro de esta etapa, se establecieron proyectos prioritarios para la reducción del riesgo y se definió un plan de trabajo en el que se asignaron responsables para el cumplimiento del PCGR. Se identificó junto con las y los participantes, otros proyectos o actividades que podrían ser incluidos en el PCGR. Es importante enfatizar en incluir las capacitaciones de primeros auxilios básicos, EDAN, albergues, etc..

Se implementaron 12 obras de pequeña infraestructura como medidas de mitigación en zonas de alto riesgo. El potencial de estas obras demostrativas es su capacidad de hacer visible y comprensible el enfoque de prevención de desastres de una manera práctica. Estas obras generan un alto impacto en las comunidades pues son un ejercicio de aplicación de los conocimientos generados en el proceso de capacitación del proyecto.

Con base a la facilitación de las contrapartes de los municipios, se identificaron las comunidades en las cuales se realizarían las obras demostrativas; de las obras demostrativas identificadas, 12 fueron ejecutadas.. Durante el proceso de fortalecimiento de capacidades locales, las obras demostrativas se constituyeron en parte de las actividades de prevención, generando mayor voluntad de participación y una más profunda sensibilización, al hacer visible los objetivos del proyecto.

4. Replicabilidad y sostenibilidad

Se consolidaron 15 Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos, se conformaron 3 Comités Municipales Interinstitucionales para la Reducción de Riesgos, que están en actual funcionamiento y que cuentan con apoyo de Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

Algunas dificultades

- ✚ Los gobiernos municipales por lo general no cuentan con recursos ni capacidades instaladas para enfrentar situaciones de emergencias.
- ✚ Existencia de conflictos comunitarios por temas de delimitación limítrofe han provocado grupos fragmentados.
- ✚ Las excesivas responsabilidades de las autoridades formales en las regiones dejan poco espacio para priorizar actividades de preparación y gestión de riesgos.
- ✚ Bajo nivel de convocatoria por la falta de credibilidad en las instituciones, a las que la población tiene reservas.

Buenas prácticas

- ❖ Las contrapartes comunitarias empoderan a sus miembros al comprender y reconocer que su aporte es fundamental para la construcción de obras demostrativas.
- ❖ En las 15 comunidades se realizaron prácticas comunitarias de manejo de agua y bosque como limpieza de atajados, limpieza de riberas, encauce de arroyos y protección de sistemas de agua en lugares críticos, permitiendo a las comunidades aplicar los conocimientos adquiridos y fortalecer la organización comunitaria.

Lecciones aprendidas

- ✚ El respeto a los procesos locales de planificación participativa aseguró la apropiación del proceso, el empoderamiento de los sectores sociales en la toma de decisiones en cuanto a la planificación local y la legitimidad de los compromisos logrados durante la implementación de la Guía Metodológica.
- ✚ Se debe hacer mayor énfasis en la fase de preparación, pues las instituciones enfocan sus capacidades al momento de la respuesta y eso contribuye a desarrollar y consolidar una actitud de reacción y no de prevención.

- ✚ La gestión de riesgos en la planificación municipal está concebida desde la transversalidad ambiental, lo que contribuye a planificar actividades productivas y de aprovechamiento de recursos naturales desde una óptica de prevención de desastres naturales provocados por el accionar del hombre.
- ✚ Los acuerdos logrados con las alcaldías a través de sus Unidades de Gestión de Riesgos y las representaciones de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y otras instituciones como: Cuerpo de Bomberos, Defensa Civil, Cruz Roja, entre otras son claves, a la hora de establecer con claridad los roles y responsabilidades de los actores; además contribuye a la consolidación de la gestión municipal transparente y fortalecida con aliados estratégicos.
- ✚ Mapear las instituciones y las áreas de intervención en cuanto a su aporte al desarrollo de la región es importante a la hora de considerar alianzas estratégicas para promover la continuidad y la sostenibilidad del proceso iniciado.
- ✚ Los diagnósticos y análisis de amenazas y vulnerabilidades son importantes para establecer un patrón histórico de la ocurrencia del desastre o de la situación de emergencia, permitiendo de este modo concretar acciones de mitigación basada en el conocimiento pasado.
- ✚ La participación de los jóvenes en la conformación de grupos de voluntarios es un factor importante porque asegura la continuidad del proceso de reflexión y consolidación del fortalecimiento de las capacidades locales en la gestión de riesgos.
- ✚ La aplicación de la “Guía” ha producido quizá el cambio más importante, que es el “cambio de actitud de la población, ante situaciones de emergencia”, su empoderamiento con conocimiento hace posible la sostenibilidad del proceso implementado.

Satisfacción de los beneficiarios

- La participación de autoridades municipales, representantes de instituciones y delegados de la comunidad, a pesar de no ser tan destacada en los talleres por el bajo nivel de convocatoria se rescata el nivel de satisfacción, expectativas y sugerencias.
- En todos los talleres el proyecto ha recibido muestras de agradecimientos de parte de autoridades municipales y representantes de las diferentes instituciones y organizaciones locales por el trabajo realizado tanto en el municipio como en las comunidades que fueron beneficiadas haciendo énfasis en el proceso de capacitación realizado por los técnicos y consultores del proyecto destacando la utilidad de los materiales de capacitación.
- Consideran que las obras de infraestructura demostrativas realizadas en cada comunidad han sido de gran importancia debido a que se puede replicar con pocos recursos.

A continuación se reproducen los comentarios realizados de manera expresa por los beneficiarios del Proyecto:

“Gracias al Proyecto ahora tenemos gente capacitada y el equipamiento mínimo para hacer el trabajo en caso de emergencias”. Lider Martínez – Cantón Cumandá

“Antes no sabíamos qué hacer cuando crecía el río, hoy estamos listos y preparados” Adriana Pacheco – Comunidad Los Santiagos - Cantón Pallatanga.

“Ahora las mujeres estamos al frente para ayudar, tenemos confianza en nosotras” Marcia Galeas – Comunidad Matilde Esther – Cantón Bucay

“Nos conocemos mejor, y sabemos por donde tenemos que evacuar cuando esto se inunde, y a quién acudir” Mariana Medina - Comunidad Buenos Aires – Cantón Cumandá

“No teníamos organización, hoy somos parte del Comité, nos sentimos importantes, por sabemos que somos útiles para salvar vidas” Pino Rosero – Cantón Pallatanga

“Nos sentimos agradecidos por habernos tomado en cuenta, nuestra zona es muy vulnerable por el desbordamiento de los ríos la comunidad ahora está preparada” Cristian Delgado – Jefe del Cuerpo de Bomberos – Cantón Bucay

Sugerencias y Recomendaciones recibidas de los actores locales

- Crear una red institucional sobre prevención de riesgos en los municipios a partir de las propuestas de los actores sociales.
- Tomar en cuenta los saberes de las comunidades.
- Con relación a la ejecución de la “Guía Metodológica” en cumplimiento de sus actividades éstas se han cumplido conforme a lo planificado por técnicos del Proyecto FOCAPRIN.