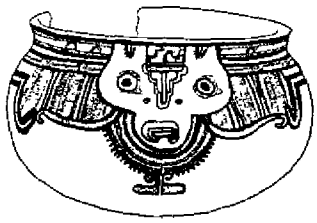
Los ingredientes necesarios para promover un proceso de Gestión del Riesgo... un ejercicio de planificación

El riesgo, al igual que la heterogeneidad de poblaciones y territorios de la región, es diferenciado según el contexto o escala espacial. No todas las comunidades y municipios o todos los Sectores presentan igual condición de riesgo, ni tampoco, de este riesgo materializarse y ocurrir un desastre, el nivel de impacto (pérdidas y daños) será igual u homogéneo. Si no analicemos lo ocurrido en el país, pese a que mucho se habla del "Mitch", si esto lo analizamos a escala nacional, local o municipal, nos damos cuenta que no fue sólo un desastre sino muchos y miles de desastres los ocurridos en este país. De allí la necesidad de dimensionar los problemas y las soluciones a escala local, es decir, analizar los riesgos y desarrollar estrategias de gestión de riesgos y reducción de desastres a escala local y municipal, sin olvidar su necesaria vinculación con la escala nacional (sistemas y sectores nacionales fortalecidos en materia de gestión de riesgos, formulación de políticas públicas incorporando la gestión el riesgo).

Surge entonces la necesidad de incorporar el riesgo como una variable para sustentar los programas de desarrollo, que sea incorporada como parte inherente al proceso de planificación departamental, municipal y comunitario, como un eje que va desde las instancia del análisis del riesgo, la demanda, establecimiento de prioridades, la visión del municipio, objetivos, hasta las lineas estratégicas, programas y proyectos.

Se debe de avanzar hacia una Visión de Desarrollo compartida por los actores sociales del municipio, integrando la reduccion de riesgo como garantía de la sostenibilidad de los procesos de desarrollo y, por tanto, aumentando la calidad de vida de las personas.

La Planificación Estratégica Municipal es un proceso a través del cual los Agentes de Desarrollo, incluyendo el Gobierno Municipal articulan una Visión compartida del Desarrollo Municipal, conprometiéndose con su realización, identificando objetivos concretos de desarrollo, traduciéndolos en metas realistas y actividades consensuadas, conprometiendo responsabilidades y recursos en un tiempo definido, monitoreando y evaluando resultados, para planificar de nuevo en función de la visión compartida del Desarrollo Municipal.[35]



[35] Guía de Planificacion Estratégica Municipal Primera Fase del Sistema de Planificacion Municipal INIFOM, 2003

Un proceso de Planificación orientado a la **GESTIÓN DEL RIESGO** requiere necesariamente considerar los siguientes ingredientes fundamentales en el marco de un Modelo de Gestión Estratégica:

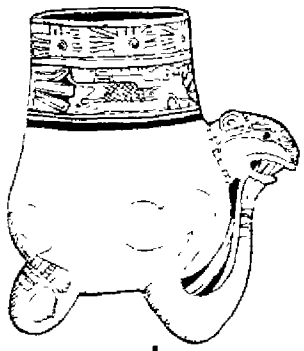
Reconocimiento de la normativa existente...

La normativa legal existente debe constituir una oportunidad, es decir que se constituye en el marco que ampara las estrategias y las acciones.

- ❑ Los específicos de la actividad (por ejemplo, ley del SINAPRED).
- ❑ El mandato institucional.
- ❑ Las leyes ambientales generales.
- ❑ Las autorizaciones, licencias y permisos.
- ❑ Las leyes que regulan el uso del territorio (tales como uso de la tierra y recursos naturales).
- ❑ Regulaciones de carácter urbano y arquitectónico.

Es importante destacar que muchas veces los estados de riesgo son una manifestación de la insuficiencia de la norma, pero en otros casos ponen en evidencia los problemas de incumplimiento del paquete normativo.

Para facilitar el seguimiento actualizado de los requisitos legales, será necesario identificar las regulaciones vinculadas con sus actividades, servicios y el territorio en general y mantener listados actualizados de esos paquetes normativos.



Para Nicaragua...

La existencia de la Ley 337, la Ley de Medio Ambiente y la Ley de Municipios, entre otras, constituyen un marco y una oportunidad - PLATAFORMA- para avanzar hacia la reducción de los riesgos y el aumento de las condiciones de Seguridad del país. El análisis del marco normativo a la luz de los principios para la reducción de riesgos debe permitir avanzar hacia la visualización de los principales anclajes que posibiliten la implantación de la Gestión del Riesgo como parte de la Gestión ordinaria.

La política

Todo Modelo de Gestión tiene como punto de partida la **Política** que se define como la declaración que realiza una institución u organización de sus intenciones y principios en relación con su desempeño ante los diferentes estados de riesgos y ello proporciona un marco para la acción y para establecer sus objetivos y metas

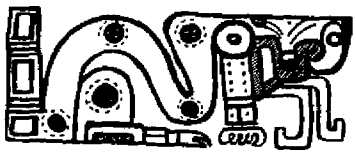
La política para ser eficiente, debe sustentarse sobre algunos principios esenciales, entre los que se destacan:

- ❑ Reducción de los riesgos , para lo cual deberá ser apropiada a la escala de riesgos existentes en el país.
- ❑ Misión, visión, valores esenciales y convicciones de la organización o institución;
- ❑ Principios rectores
- ❑ Coordinación con otras políticas (por ejemplo, ambiental, calidad, salud ocupacional y seguridad) y cumplimiento con regulaciones, leyes y otros criterios vigentes.[35]

En el Nivel Municipal, para garantizar el aumento de los niveles de seguridad es importante que la política se oriente a la reducción de los riesgos como un factor de garantía del proceso de desarrollo local.

Cómo lograrlo?

Debe ser formulado a partir de la construcción de la VISIÓN DEL MUNICIPIO A FUTURO, que es uno de los pasos propuestos por el Sistema de Planificación Municipal. [37]



[36] Extractado y adaptado del Material del Diplomado Formacion de Recursos Humanos para la Gestión del Riesgo " Guía Metodológica para Desarrollar los Modelos de Gestion del Riesgo" M.Sc Francisco A Mendoza Velásquez, Dr Jose Antonio Milán Pérez

[37] Guía de Planificacion Estrategica Municipal. Primera Fase del Sistema de Planificación Municipal INIFOM, 2003

Objetivos y metas

Es necesario establecer objetivos claros y adaptados para poder cumplir con la política, los mismos se constituyen en metas globales del desempeño. Por tanto para establecer los objetivos se debe tener en cuenta el diagnóstico de riesgo.

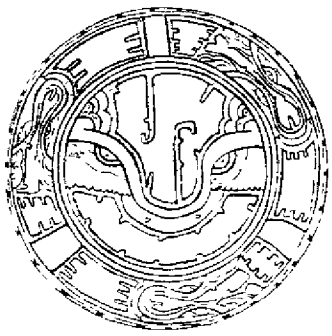
Objetivos adaptados y factibles, que se orienten a la reducción de los riesgos son la base para la definición de acciones, para ello se debe guardar la coherencia entre el diagnóstico, la política, la visión y los objetivos, pero sobre todo, se debe garantizar la integralidad tanto en el diagnóstico como en las metas.

Las metas deben ser establecidas como medio para alcanzar esos objetivos dentro de un período especificado. Las metas deben ser específicas y medibles y deben ser monitoreadas periódicamente

Los objetivos pueden incluir compromisos para:

- ❑ Reducir la vulnerabilidad
- ❑ Reducir las pérdidas de bienes materiales y vidas humana
- ❑ Mejorar la calidad de vida de la población
- ❑ Promover la conciencia del riesgo en los sectores, las instituciones y la comunidad.

La correcta identificación de las condiciones de riesgo- DIAGNOSTICO- y la definición de los objetivos es la clave para la determinación de las acciones; y para avanzar en procesos eficientes de Gestión del Riesgo el desafío es que los sectores y las instituciones avancen hacia al definición de objetivos comunes como base para la acción concertada.



Actores Sociales y la Organización para la Gestión del Riesgo: ámbitos compartidos...

Los procesos de planificación del desarrollo, al introducir la perspectiva del riesgo y su gestión, requieren de especificarse en sus aspectos sectoriales y estos en sus componentes territoriales, de modo de garantizar la implantación.

- Los sectores no solo deben referirse a las tradicionales divisiones del Gobierno en Secretarias o Ministerios, sino a sectores productivos de diversa naturaleza, en especial aquellos que introducen procesos de transformación y reconversión en grandes territorios del país y provocan impactos sociales, económicos y ambientales

- Para ello se debe superar la perspectiva de riesgo reducida a una institución especializada, para alcanzar una perspectiva de sistema tanto en el análisis como en la intervención preventiva hacia el desarrollo.

Como se ha dicho, la Gestión del Riesgo es un proceso concertado y articulado que debe ser realizado por diferentes instancias en el marco de una estrategia de concertación

La determinación de objetivos comunes y ámbitos compartidos entre los distintos sectores, es fundamental para dotar de mayor certeza a las intervenciones. En este sentido, para avanzar hacia la reducción de riesgos es necesario preguntarse:

- Cuál es la naturaleza del problema - SITUACIÓN O CONDICION DE RIESGOS?

- Cuáles son los objetivos?

- Quiénes son los actores que se ven involucrados y tienen objetivos comunes? (ámbitos compartidos)

- Cuáles son las acciones que conllevan a solucionarlos y cual es la responsabilidad de cada uno de los actores?

FACTOR DE RIESGO	OBJETIVO	ACCIONES	ACTORES	PLAZOS
Obsolescencia de la infraestructura educativa. Problemas de localizacion y disponibilidad de servicios básicos	• Reducir las condiciones de riesgo de la infraestructura existente • Garantizar que las escuelas tenga agua, electricidad y alcantarillado	• Reforzar la infraestructura educativa obsoleta. • Trasladar las escuelas que se encuentran en sitios criticos • Dotar de agua, electricidad y alcantarillado al 60% de las escuelas.	MECD FISE ALCALDIAS ENACAL UNION FENOSA INETER MARENA	Los plazos se estiman de acuerdo a la prioridad de los problemas o condiciones de riesgo

Fuente. Metodología propuesta para la Operativización de las Acciones para la Gestión del Riesgo[38]
Diplomado "Formacion de Recursos Humanos para la Gestión del Riesgo". SE SINAPRED / UNI - PEAUT

[38] Extracto y adaptación del Instrumental para la Gestion del Riesgo a nivel Sectorial e Institucional.
Diplomado "*Formacion de Recursos Humanos para la Gestión del Riesgo*". Proyecto " Formacion de Recursos Humanos para la Integración del SINAPRED Fase II" SE-SINAPRED / UNI-PEAUT, 2003.

Análisis o diagnóstico de Riesgos, incorporado en las distintas instancias, nacionales, sectoriales o territoriales:

- ... a través del conocimiento y reconocimiento integral de la realidad. Es **identificar las causas y factores que determinan y configuran el riesgo**, como son las amenazas y el conjunto de factores de vulnerabilidad propias de nuestros Sectores, nuestras ciudades y de sus sistemas sociales.

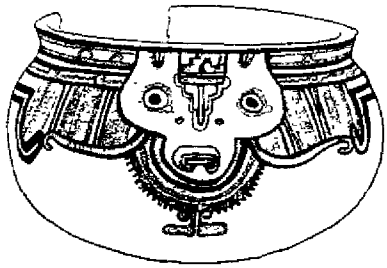
    - ... **hablar de riesgo es hablar de proceso**, por ende, el análisis debe ser no sólo una dimensión actual de las condiciones de riesgo sino un ir hacia atrás y un proyectarse y evaluar las tendencias futuras. Un análisis retrospectivo nos permitirá encontrar el porque de las condiciones actuales, y el análisis prospectivo nos permitirá visualizar la probabilidad de incremento y/o transformación de las condiciones actuales de riesgo, y para ello es necesaria la consideración, particularmente, de los planes y programas de desarrollo existentes, y de las características de los proyectos de inversión..

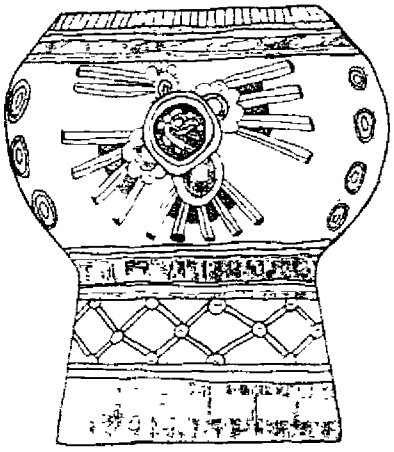
- ... al caracterizar **el riesgo** vemos que éste **es dinámico y diferenciado** y, por lo tanto, el análisis se convierte en un ejercicio constante y permanente de análisis, seguimiento y monitoreo de las condiciones de cambio.

Plan de Gestión de Riesgos:

- ... recoge de manera ordenada las estrategias, propuestas o alternativas de solución surgidas de la reflexión, análisis, concertación y decisión de los actores sociales, sobre cómo pasar de una situación de riesgo a una situación de sostenibilidad.

- ... plasma los acuerdos y los compromisos a los que han arribado estos actores sociales (internos y externos) para atender las demandas y las necesidades de la población y para intervenir en los procesos claves, a fin de lograr el mayor impacto positivo deseado a corto, mediano y largo plazo mediante la utilización eficiente y eficaz de los recursos disponibles.





- ... depende de la voluntad política para hacerlo realidad. En el nivel municipal dicha voluntad está en manos del "alcalde", pero también deben participar y asumir responsabilidades todos los actores sociales del desarrollo, tanto internos (gobierno municipal, organismos públicos y privados, ONGs, organismos de socorro, voluntarios, organizaciones populares, etc.) y externos (Gobierno central, organismos internacionales, etc.).

- .. es indispensable tener en cuenta la capacidad real de los actores para asumir las responsabilidades previstas y asignadas, y para aportar los recursos necesarios.

- . . para facilitar su ejecución es necesario elaborar un Plan Operativo (que defina acciones concretas en un plazo determinado).

- .. durante su ejecución es necesario un permanente monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones, para verificar el cumplimiento de los compromisos y tomar las medidas pertinentes en caso de que los resultados no sean los esperados.

- ... la retroalimentación, mecanismo por el cual se pueden introducir correcciones cuando los avances del plan no correspondan a los objetivos previstos, debe ser también una tarea permanente.

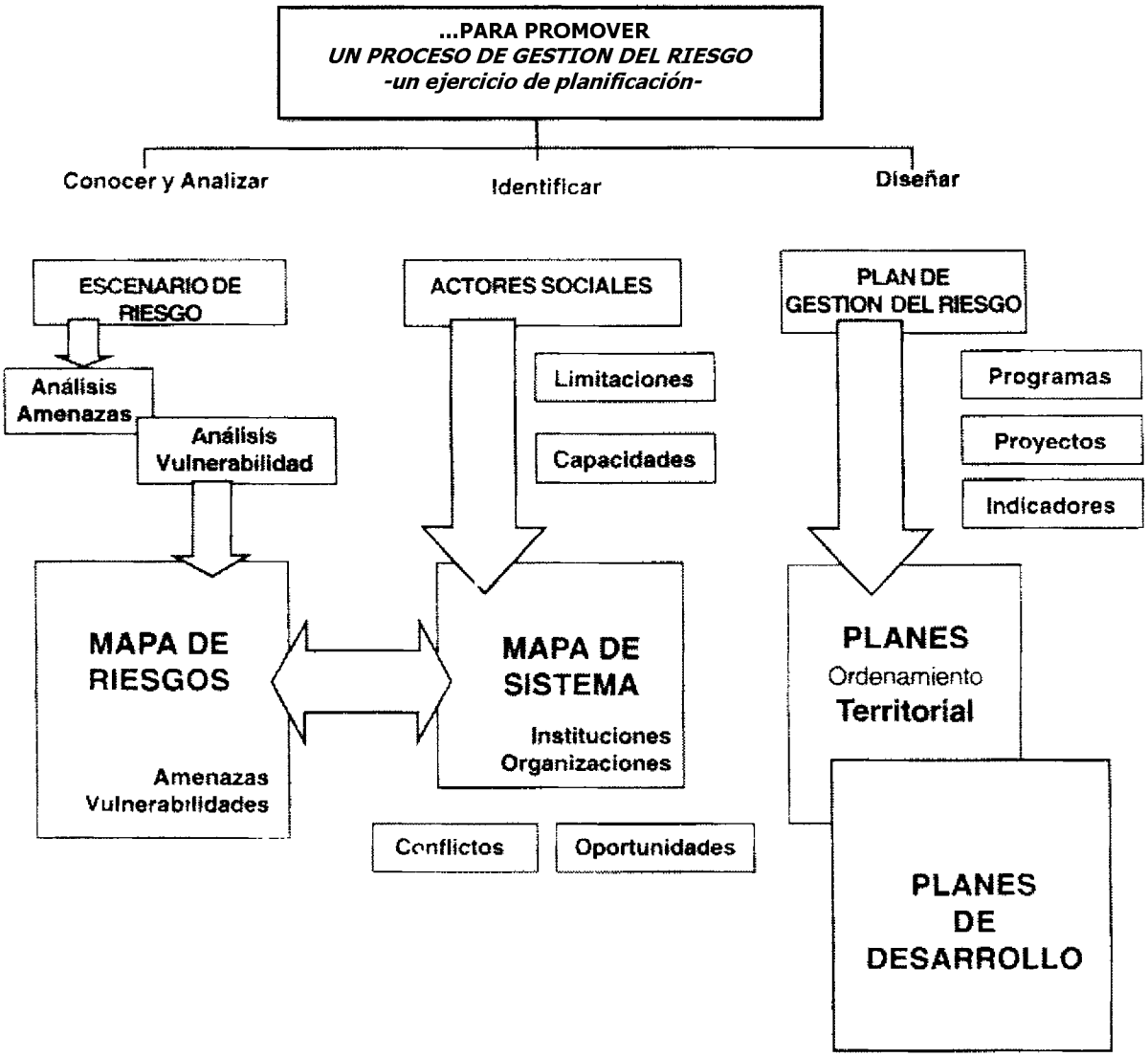
En la elaboración del Plan se pueden distinguir diferentes etapas o momentos:

- ❑ La identificación de los problemas, sus causas y sus consecuencias;
- ❑ Priorización de los problemas
- ❑ Formulación de las alternativas de solución, con base en la creatividad de los participantes y sus experiencias y conocimientos;
- ❑ Selección y priorización de alternativas, con identificación de las más adecuadas para la capacidad real de los actores y la disponibilidad de recursos;
- ❑ Establecimiento de los plazos de intervención de acuerdo a las prioridades y a los recursos.
- ❑ Determinación de las estrategias y posibles maneras de ejecutar las alternativas priorizadas, de acuerdo con su factibillidad:
- ❑ Identificación de los recursos disponibles y de las alianzas posibles
- ❑ Formulación de Programas, y Proyectos específicos (objetivos, resultados, productos, actividades, insumos o recursos necesarios, presupuesto, responsables y cronograma.

Además, bajo el objetivo común de hacer Gestión del Riesgo, debemos organizarnos en función de impulsar e implementar determinadas actividades y acciones, asumir responsabilidades, definir cronogramas y plazos y, a fin de afirmar y concretar los compromisos, establecer los acuerdos y alianzas (entre los organismos e instituciones) que garanticen el cumplimiento y éxito de nuestras propuestas.

AYUDA GRÁFICA

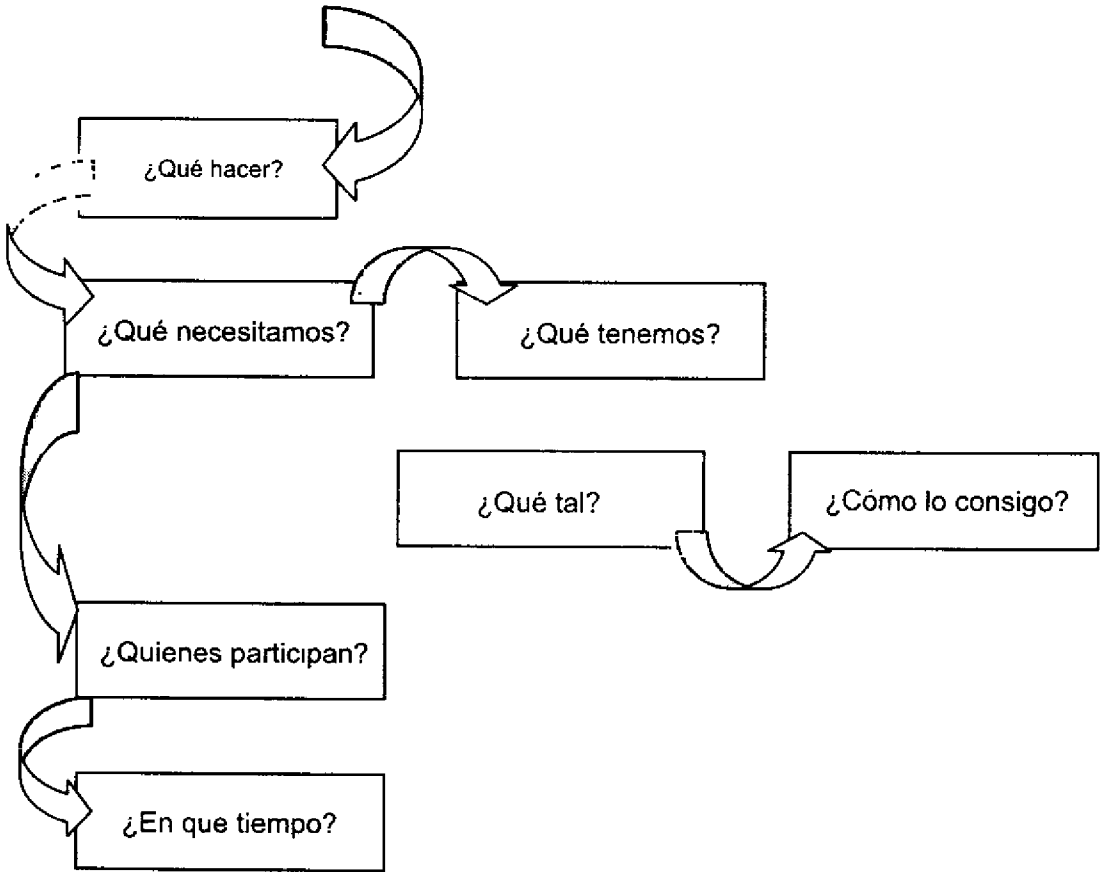
ALGUNAS ESTRATEGIAS PARA LA GESTION DEL RIESGO



Algunas preguntas guía para el ejercicio de construcción del Plan de GESTIÓN DEL RIESGO:

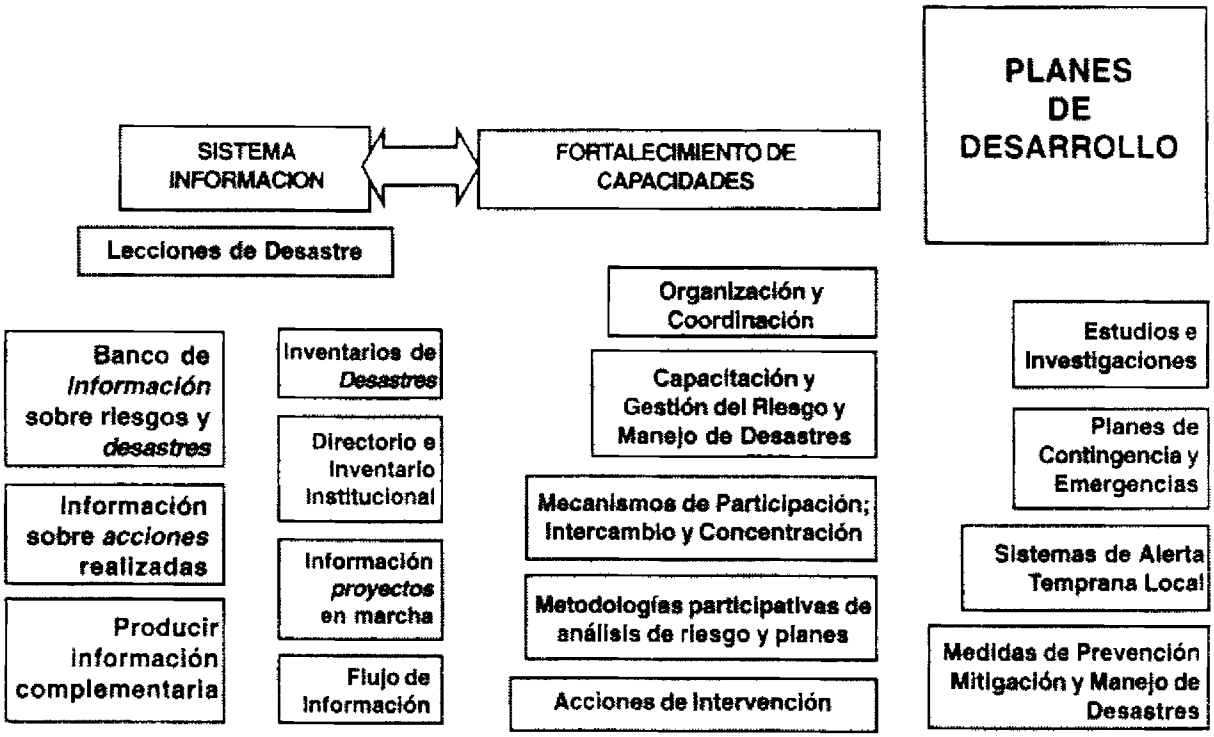
AYUDA GRÁFICA

FACTOR DE SOSTENIMIENTO



AYUDA GRÁFICA

ALGUNAS ESTRATEGIAS PARA LA GESTION DEL RIESGO



GLOSARIO

Actores Sociales: Somos todas aquellas mujeres y hombres que representamos diferentes sectores de la población (instituciones, gremios, organismos, asociaciones, personas notables, etc.,), que trabajamos por el desarrollo de nuestro municipio, departamento o región.

Amenazas: Posibilidad de ocurrencia de un fenómeno potencialmente dañino, de origen natural o humano, que puede tornarse peligroso para las personas y su medio (edificaciones, sistemas economías) instalados en una región expuesta al mismo.

Amenaza Natural: Tiene su origen en factores asociados a una dinámica propia de la Tierra, planeta dinámico y en permanente transformación.

Amenazas Socio naturales: Se expresan a través de fenómenos de la naturaleza, pero en su ocurrencia o intensidad interviene la acción humana.

Amenazas Antrópicas: Atribuibles a la acción humana sobre elementos de la naturaleza (aire, agua, tierra) o población. Ponen en grave peligro la integridad física, los bienes y la calidad de vida de la población.

CODEPRED: Siglas que representan a los Comités Departamentales para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres. Estos Comités deben integrarse con todos los representantes de instituciones gubernamentales que cuenten con presencia en el territorio y la Sociedad civil que por su quehacer vinculado con el Desarrollo y /o la Gestión del Riesgo, soliciten formalmente su incorporación a esta estructura de coordinación.

COMUPRED: Siglas que representan a los Comités Municipales para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres. Están conformados de manera similar a los CODEPRED.

CORPRED: Siglas que representan a los Comités Regionales para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres que deben constituirse y funcionar periódicamente en las dos Regiones Autónomas de nicaragua, de acuerdo con la Ley 337 y sus Reglamentos. Están conformados de manera similar a lo CODEPRED.

Desastre: Existe cuando una familia, localidad, o sociedad, no puede resistirse y/o recuperarse de los daños, pérdidas y alteraciones intensas en los componentes físicos, ecológicos y en sus condiciones de vida, causadas por un evento peligroso de origen natural o antrópico.

Desarrollo: Es un proceso acumulativo que conduce a la utilización racional, mejoramiento y/o conservación del sistema de bienes y servicios, con el objeto de mantener y mejorar la seguridad y calidad de la vida humana, sin comprometer las bases de un desarrollo similar para las generaciones futuras.

Desarrollo Humano Sostenible: Búsqueda de una nueva relación – armónica y de equilibrio- entre la sociedad y la naturaleza, y de un modelo de desarrollo que resulte ecológica, económica, social , política y culturalmente "sostenible" para todos los habitantes de todas las regiones y sectores, de modo que se traduzca en un mejoramiento de nuestra calidad de vida.

Gestión del Riesgo: Es un proceso de decisión y de planificación sobre la base del conocimiento del riesgo existente, que le permite a los actores sociales analizar su entorno, tomar de manera conciente decisiones y desarrollar propuestas de intervención concertadas tendientes a prevenir, mitigar o reducir los riesgos existentes, y en esta medida, encaminarse hacia un proceso de Desarrollo Sostenible garantizado por el aumento de las condiciones de Seguridad.

Mapa de Riesgo: Es una representación gráfica y escrita elaborada por los técnicos/as municipales y especialistas, donde se ubican las amenazas, (sequía, contaminación ambiental, fallas sísmicas, epidemias, incendios, y las vulnerabilidades (física, ambiental, económica, social, institucional, etc.) existentes en el territorio.

Mitigación: Es el conjunto de acciones y medidas orientadas a disminuir el impacto de los desastres mediante la reducción de la vulnerabilidad o fragilidad de sus sistemas y componentes (personas, infraestructuras, economía, etc.) En otras palabras, es el resultado de una intervención dirigida a disminuir el riesgo.

Planificación Estratégica Municipal: Es un proceso a través del cual los agentes de Desarrollo, incluyendo el Gobierno Municipal, articulan una Visión compartida del Desarrollo Municipal, comprometiéndose con su realización, identificando objetivos concretos de Desarrollo, traduciéndolos en metas realistas y actividades consensuadas, comprometiendo responsabilidades y recursos en un tiempo definido, monitoreando y evaluando resultados, para planificar de nuevo en función de la Visión compartida del Desarrollo Municipal.

Prevención: Es el conjunto de medidas y acciones de carácter técnico y legal que se deben realizar durante el proceso de planificación del desarrollo socioeconómico, a fin de evitar pérdidas de vidas humanas, materiales y daños a la economía a causa de los desastres. Prevenir, significa actuar con anticipación para evitar que algo ocurra.

Riesgo: El Riesgo...Es la posibilidad de ocurrencia de pérdidas y daños en una localidad. región o sector, como resultado de la coexistencia de Amenazas y Vulnerabilidades en un momento o espacio determinado.

Sistema: Un Sistema para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, representa un conjunto de Sectores, Instituciones y Organizaciones interconectadas e interactuantes bajo un mismo objetivo, y no como una simple suma o adición de los elementos que lo conforman.

Vulnerabilidad: Es una condición en virtud de la cual una estructura social, económica o infraestructura, es susceptible de sufrir pérdidas o daños ante la ocurrencia de un fenómeno, de origen humano o natural, llamado amenaza, debido a su condición de exposición y a factores *internos* que representan una debilidad.

BIBLIOGRAFÍA

INIFOM, 2003 : *"Guía de Planificación Estratégica Municipal. I Fase del Sistema de Planificación Municipal"*. Managua, Nicaragua.

OEA, 1993. Manual sobre manejo de Peligros Naturales en la Planificación para el Desarrollo Regional integrado. Washington DC.

OPS-OMS, 1999: Serie Crónica de Desastres. Washington DC.

SE- SINAPRED, 2003: Ley 337 *"Ley creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres"*. Managua, Nicaragua.

SE- SINAPRED, 2003· *Programa Nacional de Capacitación en Gestión del Riesgo. Módulo I,* Gestión del Riesgo para los Comités Territoriales de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres. Managua, Nicaragua

SINAPRED/ PNUD, 2001: Estrategia del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, SINAPRED. Managua, Nicaragua

SE- SINAPRED/ PNUD/ COSUDE /TGL/ INIFOM, 2001: "*Gestión Local del Riesgo", Material de Apoyo para la Capacitación, Desarrollando Contenidos*. Managua, Nicaragua.

SE- SINAPRED/ PNUD/ COSUDE/ UNI- PEAUT, 2003: *Diplomado Formación de Recursos Humanos para la Gestión del Riesgo, 2004.* Materiales de Capacitación e Instrumentos. Managua, Nicaragua.