

*" Las instituciones que deberían estar involucradas en la gestión de riesgo son todas aquellas que tienen la obligación institucional de velar por el desarrollo del municipio, ya sea este: desarrollo humano, infraestructura o social y la ciudadanía en general"*  
*( José Eliseo Castillo, participante de talleres de capacitación en Gestión del Riesgo)*

---

La elaboración de los primeros materiales que han evolucionado hasta la presente versión, no hubiese sido posible sin el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo(PNUD) y la contribución de colegas de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) quienes han aportado al debate, reflexión y análisis hasta contar con un manejo conceptual integral sobre la Gestión del Riesgo.

## **MODULO V**

### **SISTEMAS DE GESTION DE RIESGO Y COMITES MUNICIPALES**

#### **TABLA DE CONTENIDOS**

##### **INTRODUCCIÓN**

- 1. LOS SISTEMAS**
  - 1.1. CONOCIENDO UN SISTEMA DE GESTIÓN (a manera de ejemplo)**
    - 1.1.1 INTEGRACION DE UN SISTEMA NACIONAL**
    - 1.1.2.PRINCIPIOS DE UN SISTEMA**
    - 1.1.3.FUNCIONES DE UN SISTEMA**
    - 1.1.4.FUNCIONES DE LA SECRETARIA EJECUTIVA O DIRECCION DEL SISTEMA**
    - 1.1.5.CARACTERÍSTICAS DE UN SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN, MITIGACION Y ATENCIÓN DE DESASTRES**
  - 1.2 ANALIZANDO UN SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN**
- 2. ESTRATEGIAS QUE FORTALECEN LA CAPACIDAD DE LOS SISTEMAS**
- 3. CONFORMANDO LOS COMITES MUNICIPALES DE UN SISTEMA**
- 4. FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES**
- 5. RETOS Y DESAFIOS DE LA MUNICIPALIDAD**
- 6. LOS COMITÉS MUNICIPALES DE GESTION DE RIESGO**
  - 6.1 INSTANCIAS QUE CONFORMAN UN COMITÉ MUNICIPAL**
  - 6.2 FUNCIONES DEL COMITÉ**
- 7. CARTA METODOLÓGICA PARA EL DESARROLLO DEL MÓDULO**

## **INTRODUCCIÓN**

El acelerado e incontrolado avance tecnológico experimentado por los humanos, han provocado un desequilibrio entre el desarrollo, economía y medio ambiente, que sumado a las características geológicas de la ubicación geográfica del país, generan una situación en la cual las localidades se encuentran expuestas a diversos tipos de riesgo poniendo en peligro sus vidas y bienes materiales.

En este marco el manejo de los riesgos deja de ser un proceso puramente natural, pasando a ser una estrategia cultural y social. En este sentido la gestión del riesgo, se convierte en una herramienta fundamental para la prevención de los desastres, permitiendo tomar medidas para evitar o reducir las posibilidades de que ocurran.

Los esfuerzos por construir pensamiento y estrategias encaminadas a una visión integral de desarrollo local y con vinculación nacional, es la perspectiva para que diversas instituciones desde diferentes dimensiones impulsen esfuerzos convertidos en programas y proyectos de cara a consolidar el enfoque de gestión local del riesgo, entre ellas se pueden mencionar a DIAKONIA, Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI) Programa de las Naciones para el Desarrollo PNUD, Retos-GTZ.

Es importante destacar que la Fundación Nacional para el Desarrollo-FUNDE y la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI), vienen desarrollando de manera conjunta esfuerzos para la formación y capacitación de actores locales y nacionales en materia de desarrollo local con enfoque de gestión del riesgo.

El contenido de ésta cartilla es el resultado de los procesos de capacitación capitalizados por FUSAI a lo largo de estos años dedicados a la reflexión cotidiana y permanente de la gestión del riesgo, en este aprender y desaprender han jugado papel importante materiales producidos por la red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, La RED.

Este quinto módulo " DEL DESASTRE A LA CULTURA DEL RIESGO" tiene como objetivo central iniciar un proceso de sensibilización de la población así como de las entidades, locales, regionales y nacionales sobre los fundamentos teóricos sobre la concepción del desastre. Es de señalar que para el abordaje de los contenidos se parte de las experiencias y conocimientos que las personas participantes tienen sobre dicho tema. La idea es que se instale el concepto de gestión local del riesgo y que este sea llevado a la practica por los diferentes actores locales.

El módulo se desarrolla a la luz de 6 contenidos centrales, los cuales hacen un abordaje teórico sobre la temática en estudio, lo mismo que una serie de ejercicios prácticos con la finalidad de que orienten la formación de promotores y promotoras en el Enfoque de Gestión Local del Riesgo. Al mismo tiempo como parte del mismo módulo se integra una carta metodológica que describe paso a paso el abordaje de los 6 temas, que son parte del módulo con la finalidad que sirva de instrumento para las personas que facilitan procesos de formación (capacitadores).

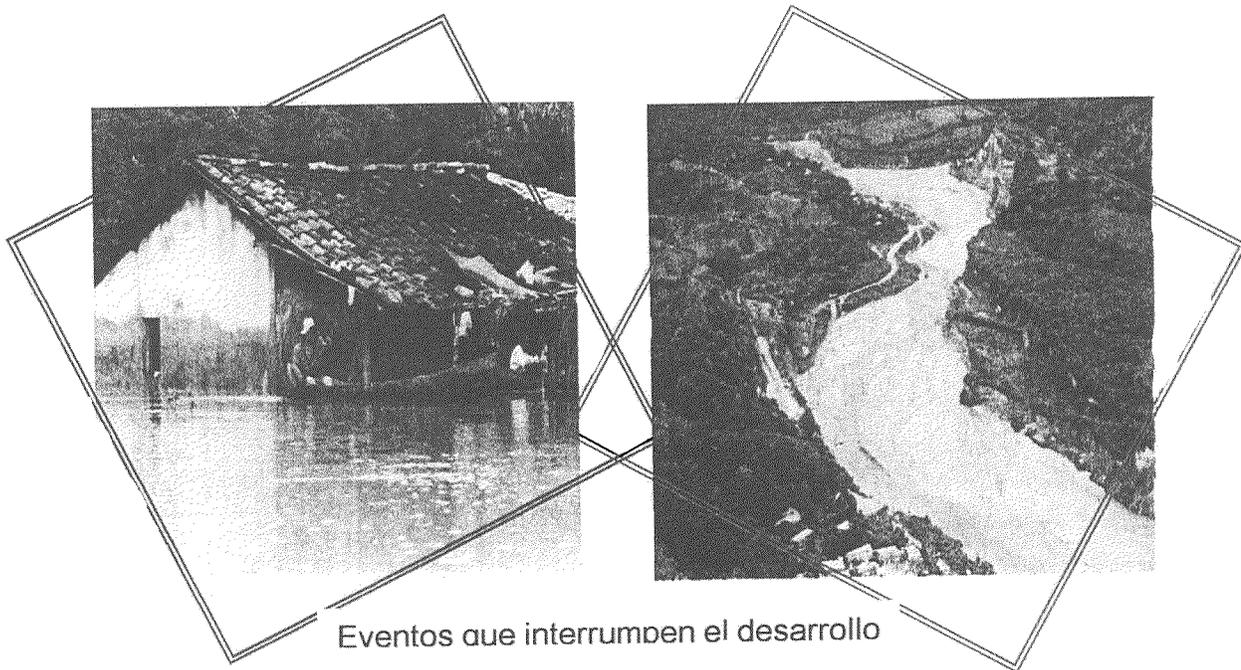
El desarrollar las capacidades personales e institucionales en materia de Gestión Local del Riesgo no es posible únicamente mediante un curso, requiere de profundizar los conocimientos y llevarlos a la práctica, sin embargo este quinto módulo pretende constituirse en una herramienta de trabajo que oriente el punto de partida de dicho enfoque.

## 1. LOS SISTEMAS

Haciendo un recordatorio del **enfoque convencional** que se discutió en el primer módulo, recordamos que éste tiene como centro de atención El DESASTRE, a los cuales considera como: **Agresiones externas, un evento aislado, eventual que interrumpe el desarrollo; como consecuencia de la furia de la naturaleza, donde la vinculación institucional se establece para la atención de la emergencia, la reconstrucción y "el desarrollo"**

Esta visión ha sido determinante en el tipo de práctica e intervención que con distintos matices, se viene manifestando en nuestro país:

- Se tiende a enfrentarlos o responder con estrategias que guardan mucha similitud con aquellas que las fuerzas militares o de seguridad ejecutan para responder a una situación de guerra, de desorden público o a los ataques de algún invasor.
- El manejo de desastres es considerado como un problema de logística y cuantificación de daños, y por ello se limita a la ejecución de acciones de atención de la emergencia inmediata y de respuesta al desastre ocurrido.
- No existe por lo general vinculación (o estrecha relación) entre el conjunto de las instituciones encargadas del desarrollo en condiciones "normales", las encargadas de atender las emergencias y responder a los desastres, con aquellas que interviene en los procesos de reconstrucción luego de un desastre.



En los últimos años, en algunos países (Colombia, Nicaragua, Bolivia, Dominicana entre otros) se viene promoviendo la creación de los Sistemas de Prevención y Atención de Desastres o de Gestión de Riesgos, en donde la responsabilidad no es solo de un organismo centralizado, sino que integra a instituciones de diferentes niveles (sectoriales, municipal, departamental y/o regional, nacional) y donde participan instituciones y organismos públicos, privados, académicos, de socorro, militares y otras; coordinadas en cada nivel territorial a través de Comités.

Bajo el enfoque de GESTION DE RIESGO

### **¿QUÉ ES UN SISTEMA?**

Son redes de instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales, relacionadas, coordinadas e integradas bajo una visión de desarrollo humano, con enfoque de gestión local del riesgo.

Conjunto de instituciones y organizaciones interconectadas e interactuantes en función de un objetivo común, en este caso:  
**LA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO**

Su funcionamiento depende no solo de las características aisladas de sus componentes y la manera como se relacionan, sino del espíritu con que el sistema, como un todo, concibe los riesgos y desastres y por ende se aproxima a la búsqueda de soluciones que tengan como objetivo su reducción.

La vida o existencia del sistema y de sus partes o componentes, esta determinada por una red o telaraña de vínculos o relaciones. Una red que funciona a manera de un diagrama de flujo de relaciones o como un "mapa activo" y no simplemente como una estructura rígida caracterizada por una secuencia de reuniones e informes.

## **1.1. CONOCIENDO UN SISTEMA DE GESTION (a manera de ejemplo)**

### **1.1.1 INTEGRACION DE UN SISTEMA NACIONAL**

El Comité Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres o de Gestión de Riesgo esta constituida por:

- Una Dirección Nacional de gestión de Riesgo
- Los Órganos e Instituciones del Estado que forman la administración pública en sus diferentes sectores y niveles de organización territorial, organismos privados y de la sociedad civil.
- Los comités departamentales o regionales.
- Los comités municipales

### **1.1.2. PRINCIPIOS DE UN SISTEMA**

- Enfoque integral: prevención, mitigación, atención y reconstrucción.
- Actividades consideradas de orden y servicio público con interés social.
- Generación de riesgos conlleva responsabilidades administrativas, civiles o penales.
- Garantía de financiamiento de las actividades de prevención y mitigación.
- Asignación de responsabilidades a cada institución del Estado.
- Estructura y funciones articuladas al Sistema de mayor nivel.
- Seguridad ciudadana y de los bienes es responsabilidad prioritaria del Estado.

- Descentralización y desconcentración.
- Preservación de los derechos y de las garantías constitucionales.
- Participación ciudadana
- Coordinación interinstitucional, multisectorial y multidisciplinaria.
- Reducción de riesgos en la planificación, inversión pública y privada y ordenamiento territorial.

**EJERCICIO No. 1**

Tomando en consideración las condiciones de su localidad, ¿Quiénes cree que deberían integrar un sistema de Gestión del Riesgo?

---

---

---

---

¿Qué principios debe regir el funcionamiento de un sistema de Gestión de Riesgo?

---

---

---

---

**1.1.3. FUNCIONES DE UN SISTEMA**

- Diseña, aprueba y ejecuta los planes de Gestión de riesgo integral.
- Elabora y dispone los planes de contingencia y asegura un sistema de administración eficiente.
- Fomenta y desarrolla la investigación científica y técnica y el monitoreo permanente en materia de riesgos y desastres.
- Reduce la vulnerabilidad de la población en lo cultural, social, económico, productivo, ambiental y tecnológico mediante programas y proyectos educativos.

## Gestión del Riesgo y Desarrollo Local

- Anticipa posibles daños en la población, infraestructura física y el medio ambiente, mediante proceso permanente de reducción de la vulnerabilidad a través de aplicación de directrices y regulaciones del ordenamiento territorial.
- Define funciones y responsabilidades de las entidades públicas y privadas.
- Asegura, en caso de desastre, las condiciones que permitan el normal funcionamiento de las actividades.
- Formula y propone normas administrativas.
- Impulsa la promoción, capacitación y educación de su personal y demás instituciones del Estado.
- Establece convenios de cooperación científico-técnica.
- Asiste, ayuda, rescata y evacua a la población afectada o damnificada.
- Coordina, ejecuta y promueve los preparativos de respuestas inmediatas.
- Evalúa la magnitud de los daños, mediante diagnósticos e inventarios.
- Organiza y coordina las acciones de salvamento, rehabilitación y reconstrucción.
- Garantiza el manejo oportuno de recursos humanos, técnicos y económicos para la administración de desastres.
- Evalúa e informa los mecanismos de prevención y la ejecución de la administración de desastres.
- Prevé riesgo futuro y incita controles en los procesos de planificación y formulación de proyectos

Las funciones del Sistema deben ser asignadas a las diferentes instituciones del Estado para su cumplimiento y ejecución.

### **EJERCICIO NO. 2**

Continuando con el ejercicio No. 1 señale las funciones que considera debe tener el sistema de gestión de riesgo en su localidad

---

---

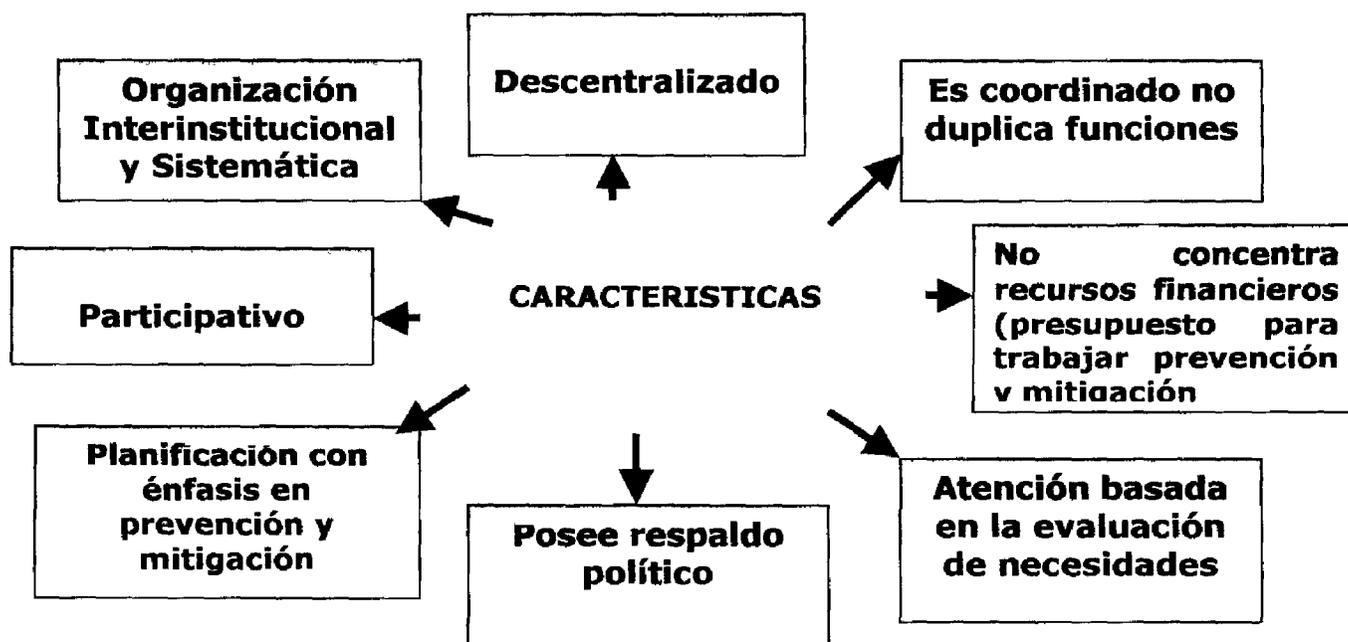
---

#### 1.1.4 FUNCIONES DE LA SECRETARIA EJECUTIVA O DIRECCIÓN DEL SISTEMA

- Es la instancia encargada de garantizar el cumplimiento de los principios, fines y objetivos del sistema nacional.
- Encargada de servir y funcionar de enlace entre el ejecutivo nacional y los diferentes niveles de organización territorial y sectorial.
- Coordina las acciones de trabajo comisiones sectoriales de trabajo.
- Actúa como órgano técnico del comité nacional.
- Es el órgano técnico de un fondo para la gestión del riesgo, bajo controles administrativos del Ministerio de Hacienda y la Contaduría General.

#### 1.1.5. CARACTERÍSTICAS DE UN SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

En el siguiente esquema se presenta un conjunto de características básicas que debe observarse para el funcionamiento de un sistema nacional de prevención, mitigación y atención de desastres.

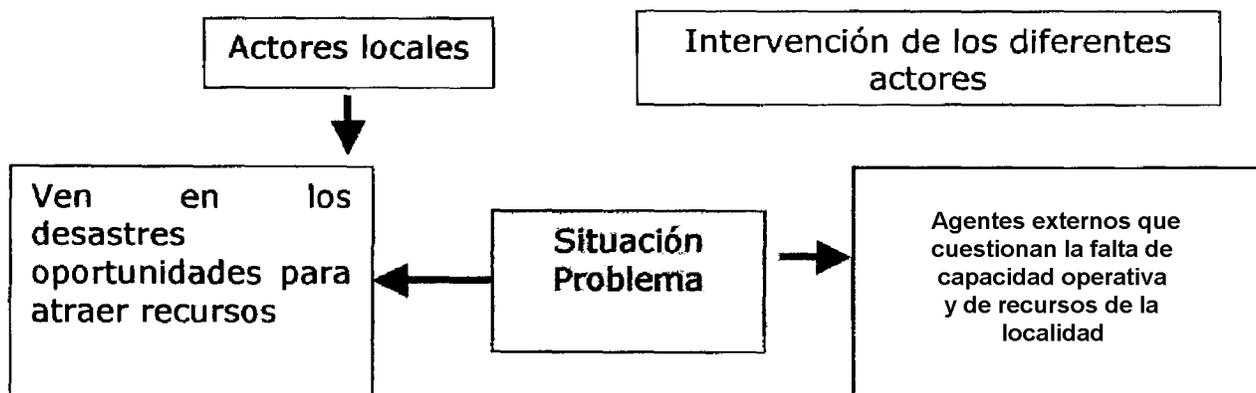


## 1.2. ANALIZANDO UN SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN MITIGACION Y ATENCION DE DESASTRES

### Algunas limitaciones que pueden obstaculizar el funcionamiento de un sistema.

El funcionamiento del sistema depende de las características de cada institución que lo conforma, de cómo se relacionan entre sí y de cómo coordinan y se articulan. Además un elemento principal lo constituye el cómo – en conjunto – se aproximan y/ o conciben los riesgos y desastres, pues esto podría reducir los niveles de eficacia y eficiencia de su accionar. Dentro de estas limitaciones se mencionan:

- **Una visión que privilegia los grandes desastres:** Un desastre que a nivel nacional puede ser considerado pequeño y por lo tanto no merece atención a escala municipal puede constituir un desastre de consideración, además de incrementar aún más sus niveles de riesgo.
- **La baja prioridad que se le asigna al tema:** Por lo general el tema de los riesgos y desastres no son visibles, ( rentables) ni prioritarios dentro de las agendas políticas y la agenda del desarrollo.
- **El carácter asistencialista:** No se dedican igual cantidad de recursos y esfuerzos para la reducción y previsión del riesgo, pero si se hace para la atención y respuesta luego de ocurridos los desastres.
- **La acción como producto no como proceso:** Es más importante el “producto” aporten a la reducción de desastres y al fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión del riesgo.



- **El ámbito de la intervención:** en materia de desastres ha existido la tendencia de que las soluciones vienen de fuera, de los niveles nacionales o regionales y de manera centralizada la emergencia y la respuesta cuando

ocurre un desastre es hecha por actores externos al ámbito municipal y que generalmente asumen el rol protagónico. En muy pocos casos se aprovecha el conocimiento local, no mucho menos se fortalece la capacidad del municipio.

- **Poca claridad en la definición de las funciones:** el enfoque convencional, que centra su acción en el desastre ha generado una debilidad en la determinación de competencias y funciones que a cada actor social le corresponde asumir. Esto ha derivado en la falta de mecanismos de coordinación y formas de articulación y organización no consistente duplicación de esfuerzos e indefinición de competencias.
- **Las expectativas y la descentralización de responsabilidades:** la naturaleza del sistema de fortalecer la autonomía municipal (mayor capacidad de decisión y responsabilidad) por lo general no va de la mano con una real transferencia de recursos económicos y técnicos. Esto puede ser interpretado como una intencionalidad por parte de las instancias nacionales de no asumir obligaciones y deberes para atender y apoyar a las instancias municipales.
- **La rigidez de las normas:** los aspectos normativos y legales son la base y el principio orientador. Corresponde a las instituciones ser lo suficientemente flexibles y creativos para aplicarla en pro de una efectiva reducción de desastres, traduciéndose en promover la incorporación del conjunto de representantes de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión en materia de gestión de riesgo.
- **Las distintas visiones o imaginarios:** es necesario reconocer que cada actor social tiene una propia percepción del riesgo y los desastres, que existen diferentes interpretaciones posibles y validas sobre una misma situación, y que tanta razón tiene quien interpreta un escenario con los ojos de la ciencia y la técnica como quien la interpreta a la luz del conocimiento local, popular y tradicional. Por supuesto, ello se traduce no sólo en actitudes y comportamientos prácticos, sino también en las decisiones que se toman con respecto a ese escenario.

Los problemas surgen cuando los imaginarios locales no son considerados por los actores externos al diseñar una intervención, pudiendo suceder que:

1. Las propuestas no contemplan las particularidades de cada caso (municipio/comunidad);
2. No se generan procesos de diálogo, participación, apropiación y consenso;
3. Se aplican soluciones genéricas para situaciones diversas;

4. Buenas soluciones técnico-administrativas pero que no tienen sostenibilidad ni aceptación desde el punto de vistas social, político y cultural;
  5. Las aspiraciones y expectativas de los agentes externos no siempre satisfacen las necesidades y aspiraciones de los locales;
  6. Se desaprovechan las experiencias exitosas desarrolladas a escala municipal, que impide una real y efectiva apropiación de las medidas y propuestas.
- **Los conflictos:** la diversidad de imaginarios, en la practica se expresa en relaciones poco transparentes y conflictivas entre las diferentes instituciones y organizaciones. Muchas veces, en estas circunstancias se hace imposible propiciar el diálogo y la promoción de mecanismos de consulta y articulación de esfuerzos.
  - **La no participación:** Propiciar la participación no es fácil. Muchas veces es interpretada como un mecanismo de poder (ceder el poder o ganar poder), dependiente de la voluntad o ánimo de algún funcionario que decide si la admite o no, o es vista la posibilidad de tener acceso a algún cargo o beneficio particular. No siempre existen mecanismos, instancias, procedimientos y canales definidos para garantizar que exista una real participación.

### EJERCICIO No. 3

A partir del análisis de las limitantes que pueden presentarse para el funcionamiento de un sistema de gestión de riesgo, y tomando en consideración su localidad, ¿Cuáles de éstas pueden presentarse y qué recomendaciones daría usted para superar dichas limitaciones?

Limitaciones	Estrategias/ Recomendaciones para superar las limitaciones.