

Memorias del Seminario

Gestión de riesgos y prevención de desastres

Quito, 24-25 de enero de 2001



REG. 0023906
CUT. 01-11
BIBLIOTECA - FLACSO

BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: octubre - 2007
Compra:
Previa:
Sin:
Donde: Cooperativa Holandesa

COOPERAZIONE INTERNAZIONALE (COOPI)

Últimas Noticias N39-127
Teléfono: 2921-033 / 2922-015
Fax: 2921-033 / 2922-015
Quito, Ecuador

FLACSO Sede Ecuador
Páez N19-26 y Av. Patria
Teléfonos: 2232-029/030/031
Fax: 2566-139
e-mail: flacso@flacso.org.ec
www.flacso.org.ec
Quito, Ecuador

ISBN: 9978-67-070-X

Coordinación editorial FLACSO: Alicia Torres
Coordinación editorial COOPI: Morena Zucchelli
Edición de texto: Paulina Torres
Diseño gráfico: Antonio Mena
Impresión: Ekseption Publicidad
Quito, Ecuador 2002

Índice

Presentación

Fernando Carrión M.

Introducción

Morena Zucchelli

La vulnerabilidad del Distrito Metropolitano de Quito

El riesgo volcánico del Distrito Metropolitano de Quito

Hugo Yépez

Últimos avances en la evaluación del riesgo sísmico de Quito
y futuros proyectos de mitigación

Fabrizio Yépez Moya

Peligro por flujos de lodo e inundaciones en el
Distrito Metropolitano de Quito

Edgar J. Ayabaca C.

Diferenciaciones espaciales y sociales, representaciones
y manejo del riesgo volcánico en Quito

Robert D'Ercole y Pascale Metzger

Educación y capacitación en el manejo de desastres

Las catástrofes: de las dinámicas naturales a la dinámica humana

Teodoro Bustamante Ponce

7

13

16

29

40

55

| | |
|--|-----|
| La perspectiva de riesgo en la planificación para el desarrollo <i>Gerardo Armas</i> | 60 |
| La capacitación comunitaria en la gestión del riesgo y manejo de desastres <i>Marcelo Moncayo Gallegos</i> | 66 |
| Educación y capacitación en el tema de los riesgos y desastres <i>Allan Lavell</i> | 75 |
| Desarrollo y prevención de desastres | |
| El conocimiento de las amenazas de origen geodinámico en áreas de ladera con materiales volcánicos: un aporte al manejo territorial y a la gestión de riesgo en Quito <i>Byron Heredia M.</i> | 84 |
| Ocupación de laderas e incremento del riesgo de desastres en el Distrito Metropolitano de Quito <i>Othón Zevallos M.</i> | 106 |
| Planificación territorial y gestión de riesgo <i>Juan Espinosa</i> | 118 |
| Programa DIPECHO para prevención y preparación de desastres. Primer Plan de Acción para la Comunidad Andina (Enero 1999) | 131 |
| Programa DIPECHO para prevención y preparación de desastres. Segundo Plan de Acción para la Comunidad Andina (2001) | 140 |
| Preparativos para desastres <i>Ricardo Mena</i> | 145 |
| Matriz de marco lógico para la implantación de un Sistema Integral de Seguridad Ciudadana <i>Patricio Villalba Rubio</i> | 156 |
| Obras realizadas por COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, con el proyecto ECHO ECU/210/2000/01001 “ <i>Support to the population affected by floods in the marginal areas of Quito, Ecuador</i> ” | 168 |

La capacitación comunitaria en la gestión del riesgo y manejo de desastres

Marcelo Moncayo Gallegos*

El presente documento respondió a la invitación formulada por el Proyecto COOPI (Cooperazione Internazionale), para participar en el seminario denominado *Gestión del riesgo y manejo de desastres*. El tema a ser presentado es Capacitación Comunitaria en la gestión del riesgo y manejo de desastres.

La presentación está dividida en dos partes, la primera orientada a realizar algunas consideraciones de los modelos de gestión, de los que no puede estar excluida la gestión de riesgo, y la segunda, una propuesta de modelo de capacitación que permita la incorporación de la comunidad en la gestión del riesgo y manejo de desastres.

Consideraciones del contexto

En el país, se pueden reconocer algunas topologías de gestión, la mayoría caracterizada por una direccionalidad vertical en donde las decisiones son tomadas por las distintas instituciones encargadas de administrar el Estado, organismos no gubernamentales y/o los organismos de cooperación, que luego son aterrizadas en lo local sin la participación de los potenciales usuarios, los ciudadanos del campo y la ciudad.

Otra forma de gestión, es aquella en la que interviene un intermediario, generalmente entre el Estado o los organismos de cooperación nacional e internacional y la comunidad, donde los actores comunitarios son visualizados como sujetos de intervención; en este tipo de gestión los intermediarios responden, en la mayoría de los casos a intereses y reglas de juego de los donantes, en detrimento de los intereses de la comunidad transformándose, además, en benefactores o padrinos, mientras dura el financiamiento destinado para la ejecución de los programas o proyectos.

Otro tipo de gestión existente, es aquel que se orienta a grupos específicos, por ejemplo a grupos políticos, religiosos, étnicos, etc., a los que se les involucra en acciones específicas como de nutrición, salud, agricultura, recreación, microempresas, reforestación, actividades que se cumplen sin tener en cuenta objetivos de desarrollo comunitario o como medidas de coyuntura.

Es importante destacar que existen esfuerzos, pocos todavía, pero por esto importantes, que buscan incorporar a las comunidades en la gestión del desarrollo, permitiendo al ciudadano, hombre o mujer, niño o niña, adolescente o anciano, discapacitado o no, tener la capacidad de decidir de acuerdo a sus in-

* Habitat-PNUD

tereses y siendo reconocido como sujeto en el libre ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Otro aspecto a tomar en cuenta es que la participación de la comunidad en la gestión del riesgo ha sido casi nula o se ha limitado a los estados de emergencia, como ya se mencionó anteriormente como sujeto de intervención o beneficiario de ayudas coyunturales de la cooperación nacional o internacional y algunas veces en la post-emergencia.

Es necesario reconocer que este permanente proceso de intervención externa, ha provocado una actitud de dependencia casi total de las comunidades, la gestión de los dirigentes en muchas ocasiones se ha limitado a buscar este apoyo una vez producido el estado de emergencia, con la visión exclusiva de damnificado, reforzando en la comunidad su calidad de sujeto de intervención, sin lograr un cambio de actitud que le permita asumir un rol protagónico en la toma de decisiones que le permita ser un actor activo en la gestión.

La participación comunitaria en la gestión del riesgo, no ha podido estar exenta de estos tipos de gestión vertical, ya sea por la percepción política de sus distintos administradores, porque la organización institucional está diseñada para que la toma de decisiones respete este modelo de gestión y/o porque la formación de sus dirigentes desconoce las capacidades existentes en las comunidades y en sus ciudadanos.

En este contexto, es importante reorientar la participación de las comunidades en la gestión del riesgo, teniendo como marco de referencia al Desarrollo

Humano Sostenible, donde el ser humano es reconocido como el principio y el fin, con el propósito de satisfacer sus necesidades fundamentales.

Si el ser humano es el principio y el fin, la razón central del desarrollo, la participación de los ciudadanos del campo y la ciudad, debe ser la estrategia que sirva de sustento para la construcción de asentamientos humanos seguros que permitan un desarrollo armónico de sus potencialidades, en un equilibrio lógico con su medio ambiente.

Si bien la gestión del riesgo debe ser reconocida como eje transversal en los procesos del desarrollo humano, en este documento la presentación se limitará a reconocer a la capacitación comunitaria como una estrategia válida para el fortalecimiento de las capacidades locales, que les permita a los actores comunitarios participar activamente en la prevención y mitigación de los desastres, interactuando sobre las amenazas, los factores de vulnerabilidad y sobre el control de los riesgos a los que están expuestos, en particular los asentamientos precarios.

La capacitación comunitaria

La capacitación comunitaria debe ser reconocida como un eje transversal en el desarrollo humano, en donde la gestión del riesgo es un componente importante para la gestión comunitaria; por lo tanto, sustenta su acción en las esferas del aprendizaje, ya que recrea el conocimiento, desarrolla destrezas y logra cambios de actitud para involucrarse en la gestión comunitaria en general y en este caso en la gestión del riesgo en particular.

Los principios de la capacitación comunitaria

Para facilitar la participación ciudadana, la capacitación en la gestión del riesgo, asume como principio normativo a *la inclusión* pues, reconoce la necesidad de incorporar a las comunidades en la gestión institucional. La inclusión comunitaria se sustenta en su capacidad de generar una demanda reflexiva, que le permita satisfacer las necesidades colectivas e individuales de los ciudadanos y las ciudadanas.

La capacitación, incorporará a *la democracia* como otro principio normativo de su gestión, al facilitar que los ciudadanos del campo y la ciudad, puedan decidir en libertad sobre su futuro, por lo tanto, propiciará espacios de encuentro, donde el tejido social existente, mediante el reconocimiento de los activos comunitarios (humanos, físicos, económicos, ambientales) tengan la capacidad de crear en forma concertada, planes de desarrollo comunitario que teniendo como eje transversal a la gestión del riesgo, permita orientar la gestión comunitaria e institucional, como estrategias sinérgicas del desarrollo y en la prevención y mitigación de los riesgos.

La capacitación comunitaria, reconocerá a *la equidad* como otro principio normativo de su gestión y velará para que no exista ningún tipo de discriminación relativa a género, edad, condición social, económica, física, religiosa o étnica. Procurará mediante una gestión solidaria, priorizar su acción en los asentamientos humanos precarios y/o en aquellas comunidades que estén expuestas a algún tipo de amenaza sea esta de origen natural o antrópica o a los factores que los hacen vulnerables.

Caracterización de la capacitación

En el contexto de la gestión del riesgo, a la capacitación se le considera como una estrategia del desarrollo humano sostenible, por cuanto facilita a los pobladores de los asentamientos poseer la información necesaria que les permita la utilización de sus activos (humanos, físicos, naturales o económicos) para la construcción armónica de su hábitat, como sujetos de derechos para la construcción de las ciudades seguras.

La capacitación comunitaria es importante en la construcción de capacidades en el ámbito comunitario ya que facilita a los pobladores crear y recrear el conocimiento, compartir experiencias vividas, desarrollar destrezas y motivar cambios de actitud, que mediante un crecimiento personal y colectivo permita enfrentar la espiral descendente de la pobreza para construir un hábitat en donde se satisfagan las necesidades humanas fundamentales en el marco de la gestión del riesgo y bajo el ejercicio pleno de los derechos humanos.

Esta construcción de capacidades, este proceso del aprender haciendo, se sustenta además en la capacidad demostrada por los pobladores para ser participantes activos de su desarrollo y en reconocer que las acciones ejecutadas previa apropiación de los procesos permiten que los planes, programas y proyectos sean sostenibles en el tiempo.

En este contexto se presenta una propuesta de capacitación en el marco de la gestión del riesgo, orientada a la formación de facilitadores comunitarios, para que sean los responsables de planificar, ejecutar y evaluar los procesos de capacitación para el desarrollo, la que será

complementada por un proceso de capacitación dirigido a la comunidad local.

El plan de capacitación

A continuación se pone a consideración la propuesta de capacitación que no es otra cosa que el ordenamiento metodológico para cumplir con el objetivo de involucrar a los actores comunitarios en la gestión del riesgo a través de un ordenamiento lógico de los procesos.

La propuesta está orientada al fortalecimiento del tejido social, para que los distintos actores sociales, principalmente los miembros de las organizaciones estén capacitados para mejorar los procesos de gestión en su relación con las instituciones y otros actores comprometidos y responsables de apoyar el desarrollo de las comunidades.

El plan se sustenta en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de talleres orientados a la recreación del conocimiento sobre la gestión del riesgo y la participación comunitaria, sobre técnicas de capacitación y utilización de materiales de apoyo y sobre las actitudes y roles de facilitador, mediante la realización de los siguientes talleres.

Taller de transferencia de contenidos sobre los temas: Gestión del Riesgo y Participación Comunitaria

El objetivo del taller busca la apropiación por parte de los pobladores preseleccionados de los conocimientos necesarios para ser interlocutores válidos de futuros procesos de capacitación, a ser desarrollados en el ámbito comunitario. Los temas tratados están con relación a la gestión del riesgo y la participación

comunitaria. Con el propósito de transferir y recrear el conocimiento se deberá plantear los siguientes ejes temáticos: tipos de amenazas, factores de vulnerabilidad, el riesgo y tipos de desastre, la participación comunitaria y sobre las actitudes y roles de facilitador comunitario.

Taller para el aprendizaje de técnicas de capacitación y utilización de materiales de apoyo

El objetivo del taller busca la apropiación por parte de los pobladores preseleccionados de técnicas de animación y recreación así como de las técnicas de análisis que les permita cumplir el proceso del conocimiento.

Partir de la realidad, reflexionar la realidad, sistematizarla y regresar a la realidad con los compromisos para realizar futuros procesos de capacitación, a ser desarrollados en el ámbito comunitario.

Con el propósito de transferir y recrear el conocimiento, se deben utilizar como herramientas de capacitación diferentes técnicas que faciliten el tratamiento de los temas, el grado de participación del grupo, la apropiación de los contenidos, en suma la formación de una colectividad educativa.

Taller de aprendizaje sobre las actitudes y roles de facilitador

Una vez terminado el taller, con el propósito de transferir y recrear el conocimiento, y como utilizar herramientas de capacitación y diferentes técnicas que faciliten el tratamiento de los temas, es importante trabajar con el grupo de potenciales facilitadores comunitarios sobre las actitudes y roles que deben cumplir en los talleres de capacitación.

El objetivo de este taller busca que los participantes asuman una actitud de facilitadores de los procesos comunitarios y en este caso especial en la capacitación. Este rol deberá ser reconocido por los capacitandos a través de la utilización de métodos interactivos donde se utilice una tecnología participativa, donde las actividades de capacitación estén orientadas a la satisfacción de intereses, resolución de problemas, ambientes de seguridad, confianza, etc.

Ámbitos de la capacitación

En el plan de capacitación se reconocen dos ámbitos de actuación, el primero orientado a la formación de facilitadores comunitarios y el segundo orientado a la construcción de capacidades a los distintos actores comunitarios, sean éstos de las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales, así como de la población en general.

Perfil de entrada de los participantes

Líderes y dirigentes comunitarios seleccionados dispuestos a promover las actividades de capacitación y difusión sobre la gestión del riesgo y la participación comunitaria.

Personal comunitario con educación secundaria, conocimiento de la zona de intervención y domicilio ubicado en la zona; con experiencia y habilidades para convocar, dirigir y organizar grupos de población para el trabajo comunitario.

Personal comunitario dispuesto a participar de los eventos de capacitación, de-

be ser seleccionado entre un grupo inicial para incorporarse en las acciones de capacitación comunitaria.

Perfil de salida de los participantes

Capacitadores y dirigentes territoriales con conocimiento y destrezas de facilitación para la realización de eventos de capacitación comunitaria y habilidades para difundir el Programa en la población del área.

Dirigentes funcionales con destrezas y habilidades para difundir el Programa, elaborar planes de contingencia local y motivados a fortalecer las organizaciones, y los procesos de gestión con mayor participación comunitaria.

Población sensibilizada, apoyando la realización de proyectos de desarrollo comunitario, comprometida con el desarrollo sustentable de la zona, donde la gestión del riesgo sea un eje transversal de planificación.

Matriz metodológica

Para el desarrollo de los talleres, se utilizará la siguiente matriz metodológica, que permita una racionalización en el tratamiento de los temas y que a continuación se presenta con un ejemplo: (Ver cuadro siguiente página)

Proceso de formación de facilitadores comunitarios

Objetivo general

Formar facilitadores comunitarios para asumir los procesos de construcción de capacidades, en el contexto del desarrollo autogestionario de las comunidades

| Tema | Objetivos | Herramientas técnicas | Materiales | Tiempo | Responsables |
|-------------------|---|--|--|----------------------|----------------|
| Tipos de amenazas | Lograr que los participantes conozcan y concienten los diferentes tipos de amenazas existentes. | <p>Trabajo grupal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El facilitador divide a los participantes en tres grupos, luego en 10 minutos presenta la pregunta: ¿Qué tipos de amenazas se pueden presentar en su comunidad?. • Cada subgrupo nombrará un coordinador relator y contestará la pregunta en 15 minutos. • Las respuestas presentarán los relatores en 5 minutos cada uno, luego se sistematiza las respuestas y se reflexionará durante 20 minutos. • En 15 minutos el facilitador hará un resumen enriquecido por sus conocimientos sobre el tema. | <p>Manual de contenidos sobre la gestión del riesgo.</p> <p>Papelógrafo. Marcadores. Cinta masking. Papel periódico.</p> | Una hora 15 minutos. | Regional Quito |

reconociendo como eje transversal a la gestión del riesgo.

Objetivos específicos

Lograr la apropiación de los contenidos y técnicas de capacitación, como un procedimiento formativo en las acciones del desarrollo comunitario.

Desarrollar destrezas para la planificación, ejecución y evaluación de talleres de capacitación.

Permitir cambios de actitud para asumir el rol de facilitador en los procesos de capacitación.

Actividades

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos, se realizarán las siguientes actividades.

Acercamiento comunitario

Para cumplir con esta actividad, se procederá a identificar a las organizaciones existentes en la comunidad y a sus cuadros representativos para que, conjuntamente con ellos se puedan realizar reuniones de concertación para la ejecución de la propuesta.

Cumplido el paso anterior se procederá a realizar la difusión correspondiente con el propósito de socializar la información en la comunidad.

Preselección de facilitadores

Para la preselección de facilitadores, se receptorán las carpetas que avalicen el cumplimiento de los siguientes requisitos: haber terminado el ciclo básico, ser mayor de edad, tener tiempo y disposición de trabajar para la comunidad y firmar un documento comprometiéndose a participar de los procesos que se desarrollarán en la construcción de capacidades.

Construcción de capacidades

Para la construcción de capacidades se desarrollarán los siguientes talleres:

Taller de transferencia de contenidos sobre los temas: Gestión del Riesgo y Participación Comunitaria.

Taller para el aprendizaje de técnicas de capacitación y utilización de materiales de apoyo.

Taller de aprendizaje sobre las actitudes y roles de facilitador.

Selección de facilitadores

La selección de los facilitadores se realizará bajo los siguientes lineamientos:

- Cumplimiento de horarios.
- Nivel de apropiación de conocimientos.
- Grado de aprendizaje de las técnicas y usos de los materiales de capacitación.
- Actitud presentada durante la participación de los talleres.
- Nivel demostrado en la planificación y evaluación de los talleres.

Capacitación comunitaria

Objetivos

- Desarrollar un sistema comunitario de Gestión del Riesgo en el ámbito de los asentamientos humanos urbanos y rurales.
- Lograr una eficiente organización comunitaria para la prevención y mitigación de desastres.
- Construir capacidades para la gestión local en la prevención y mitigación de desastres, a través de procesos de capacitación y adiestramiento.
- Incorporar a actores comunitarios en los procesos de la gestión del riesgo.

Ejecución

Para cumplir la misión y alcanzar los objetivos propuestos, se desarrollará el sistema considerando las fases de prevención y mitigación de desastres.

Fases de la Propuesta

- Organización de la estructura funcional del Sistema Comunitario de Gestión del Riesgo.

- Formación de los Grupos Comunitarios de Contingencia y Brigadas Comunitarias de Defensa Civil.
- Desarrollo de Planes de Contingencia Local.

Organización de la estructura funcional del Sistema Comunitario de Gestión del Riesgo.

- Proceso de negociación con los representantes de la sociedad civil, de las instituciones del Estado y la Junta Provincial de Defensa Civil.
- Preselección de actores potenciales.
- Capacitación general a los actores preseleccionados.
- Conformación de un equipo Coordinador Asesor.
- Difusión del proceso en las comunidades seleccionadas.

Formación de los Grupos Comunitario de Contingencia y de las Brigadas

- Conformación de los grupos comunitarios de contingencia.
- Conformación de las brigadas comunitarias de Defensa Civil.
- Capacitación sobre la gestión del riesgo a los grupos comunitarios de contingencia.
- Capacitación especializada para la estructuración de las brigadas comunitarias de Defensa Civil, a través de la conformación de Grupos Comunitarios de Contingencia y las brigadas de: albergues, evacuación, búsqueda y rescate, salud y primeros auxilios, seguridad y comunicación, orientadas a la construcción de capacidades para la prevención y mitigación de desastres.

Desarrollo de los Planes de Contingencia local

- Identificar los canales de comunicación entre las brigadas comunitarias de Defensa Civil, los grupos comunitarios de contingencia y los organismos de la Defensa Civil.
- Difusión en el ámbito comunitario de la conformación de las Brigadas Comunitarias de Defensa Civil.
- Desarrollar mecanismos alternativos de comunicación y capacitación a nivel barrial (medios impresos, audio y video) para la entrega de información oportuna.
- Realizar capacitación sobre el que hacer antes, durante y después de la posible erupción.
- Reconocer los sitios de posibles albergues y atención médica.
- Definir y señalar las posibles vías de evacuación.
- Equipar a las Brigadas Comunitarias de Defensa Civil para la ejecución de acciones en la prevención y mitigación de los desastres.

Definición de roles por niveles

Grupo Comunitario de Contingencia

- Coordinar la capacitación y el equipamiento necesarios a cada de las brigadas.
- Alcanzar y mantener en cada una de las brigadas un nivel óptimo de eficiencia.
- Participar con las brigadas en simulacros programados.
- Poner en ejecución las actividades del plan.
- Activar la cooperación entre las distintas unidades.

Brigadas Comunitarias de Defensa Civil Brigada de albergues

- Participar en la capacitación en técnicas de instalación y mantenimiento de albergues.

- Ubicar y organizar las zonas de seguridad.
- Asegurar los suministros de cada albergue.
- Poner en ejecución las actividades del plan.
- Mantener actualizada la nómina de evacuados.
- Recibir a los extraviados.
- Entregar información.

Brigada de búsqueda, rescate y evacuación

- Participar en la capacitación en técnicas de búsqueda, rescate y evacuación.
- Ubicar y organizar las zonas de seguridad.
- Determinar y señalar en un plano las vías de evacuación hacia la zona de seguridad.
- Mantener habilitada la ruta de evacuación.
- Poner en ejecución las actividades del plan.
- Guiar al personal evacuado en forma ordenada a la zona de seguridad.

Brigada de salud y primeros auxilios

- Participar en la capacitación en técnicas de salud y primeros auxilios.
- Disponer del equipo indispensable de primeros auxilios y otros para cumplir su tarea.
- Conocer debidamente la zona de se-

guridad, a donde llegarán heridos, enfermos, extraviados.

- Determinar y señalar en un plano, los botiquines de primeros auxilios, camillas, etc.
- Poner en ejecución las actividades del plan. Realizar la clasificación de los heridos.
- Proporcionar los primeros auxilios, evacuación de heridos a hospitales.

Brigada de comunicación

- Participar en la capacitación en técnicas de comunicación.
- Ubicar adecuadamente y señalar en el plano los medios de comunicación que se dispone.
- Elaborar y mantener actualizada la guía telefónica de emergencia.
- Conocer la nómina de las entidades vecinas que dispongan de medios de comunicación.
- Poner en ejecución las actividades del plan.

Brigada de seguridad

- Participar en la capacitación en técnicas de seguridad.
- Disponer del equipo indispensable para cumplir su tarea.
- Conocer debidamente la zona de seguridad, y las zonas a ser evacuadas.
- Poner en ejecución las actividades del plan.
- Realizar las visitas de inspección de las zonas evacuadas.