Capítulo II

LA CAPACITACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE DESASTRES

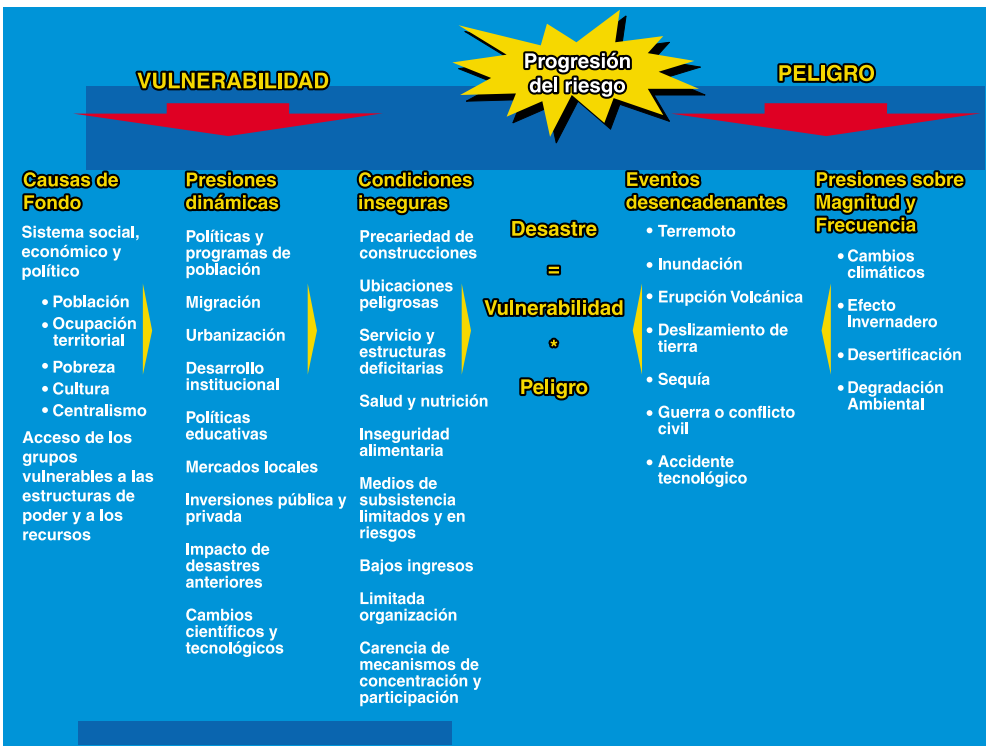
En este capítulo, se establece la relación entre los temas claves de la gestión de riesgo, los roles de los diferentes actores y los objetivos de la capacitación.

1) Los riesgos como problema del desarrollo y de las emergencias

Puesto que la capacitación tiene como finalidad el desarrollo de las capacidades locales para responder a emergencias y/o para prevenir desastres, resulta indispensable partir de una comprensión de las causas de los desastres y de sus consecuencias, lo que nos lleva, al análisis de los riesgos.

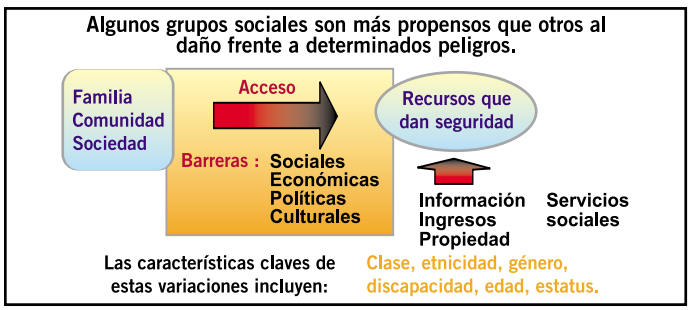
Para el análisis de las causas de los desastres resulta necesario conocer los diferentes factores que determinan las amenazas y las condiciones de vulnerabilidad. En el cuadro relativo a la «Progresión del riesgo» estos factores están agrupados para el caso de la vulnerabilidad, en *causas estructurales o de fondo* referidas, por ejemplo, al sistema económico - social; las *presiones dinámicas* derivadas de la gestión pública (políticas de educación o vivienda), de la demografía (migraciones), de los cambios científicos y tecnológicos; así como de las *condiciones inseguras*, en relación con la salud, vivienda, alimentación e incluso la insuficiente capacidad organizativa. De igual forma, para el caso de los peligros se destacan los factores que influyen en su magnitud e intensidad y los principales tipos de eventos destructores.

Progresión del riesgo



Otra aproximación referida a la vulnerabilidad destaca cómo las condiciones inseguras derivan de las barreras sociales, políticas, económicas y culturales que impiden que muchas familias, comunidades y sociedades puedan acceder a los recursos que dan seguridad. Los procesos educativos deben orientarse, por ello, a lograr el acceso de las poblaciones vulnerables a los recursos que les permitan dotarse de seguridad y, de esta manera, a reducir dicha vulnerabilidad, lo cual se describe en el siguiente cuadro.

Impacto diferencial en los distintos grupos sociales



La capacitación se enmarca en los procesos de organización, planificación y ejecución de actividades y no solo en eventos formalmente educativos como los talleres, charlas y seminarios. Esto significa un cambio en el enfoque, que involucra a los distintos actores del desarrollo y un proceso de participación organizada y responsable de la población y sus instituciones, para que se pueda reducir los riesgos de desastres y responder adecuadamente a las emergencias, como se grafica en el siguiente cuadro.

Cuadro sobre enfoques de gestión de riesgo



Asimismo, la capacitación debe considerar tanto las características de los actores locales, como los escenarios de riesgo, aspectos que desarrollamos a continuación.

2) Considerando las diferentes características de los actores locales

La identificación de los roles de los diferentes actores resulta un referente importante para la definición de objetivos y para el diseño de los contenidos de la capacitación existen roles diferenciados según los diferentes niveles de actuación (nacional, regional, local). Estos roles pueden establecerse más precisamente para instituciones como, por ejemplo, los municipios y las ONG; pero en cuanto a la población organizada, ello resulta más difícil.

Funciones y roles en la gestión de riesgos

El siguiente cuadro nos permite visualizar las principales funciones en materia de gestión de riesgo de desastres y respuesta a emergencias y los roles diferenciados de las municipalidades, ONG, así como de la población organizada.

	FUNCIONES	ACTORES Y SUS ROLES		
		Municipalidades	ONG	Población organizada
PREVENCIÓN	**1. Elaboración de evaluaciones de riesgos**	Elaboración de estudios de riesgo y zonificación de uso de suelos.	Elaboración de estudios de vulnerabilidad de programas de desarrollo y de locales Institucionales.	Brindar información sobre antecedentes de desastres en la zona.
	2. Desarrollo de estrategias y políticas de desarrollo	Incorporar la prevención y mitigación de desastres en los proyectos y programas.	Incorporación de la prevención y mitigación de desastres en los proyectos y programas.	Brindar propuestas de desarrollo.
	3. Normatividad	Emitir licencias de construcción.	Elaborar reglamentos de seguridad institucional.	
	4. Orientación a los vecinos	Señalizar locales públicos e informar a la población sobre los riesgos existentes.		Informarse sobre riesgos existentes y las medidas de protección.
	5. Promoción de la organización y la participación de los Comités de Defensa Civil	Promoción de la participación de organizaciones de productores, empresas y organizaciones comunitarias (Vaso de leche, brigadas juveniles, organizaciones de vecinos).	Incorporación y participación en los comités de defensa civil	Gestionar representación en comités municipales. Constituir comités comunitarios.
	6. Planificación	Elaborar planes de emergencia. Incorporación de estrategias de prevención en los planes municipales sectoriales y en los de desarrollo local y presupuesto participativo.	Brindar propuestas.	Brindar propuestas y elaborar planes comunitarios.
	7. Control	Saneamiento, vulnerabilidad física, locales públicos.	Promoción y apoyo a la vigilancia ciudadana.	Vigilancia ciudadana.
	8. Obras de prevención	Elaboración de expediente técnico. Incorporación en presupuestos. Aprobación de licencias. Coordinaciones.	Gestión de financiamiento. Asesoría técnica y social.	Priorización, gestión ante autoridades. Participación en diseño y ejecución.
EMERGENCIAS	**9. Manejo de emergencias**	Alcalde preside Comité de Defensa Civil.	Participación en Comité de Defensa Civil.	Organización de brigadas. Busca coordinación con comités municipales.
	10. Coordinación	Con población organizada, instituciones locales, empresas y gobierno central.	Con el Comité de Defensa Civil, la población, ONG, agencias de cooperación e instituciones locales.	Con Comité de Defensa Civil y autoridades.
	11. Dirección técnica	Obras de prevención y de emergencia.		Sugerencias y propuestas sobre la base de la experiencia.
	12. Reubicación de damnificados	Provisional y definitiva.	Apoyo.	Asambleas para tomar acuerdos.
	13. Asistencia material	Seguimiento y distribución de ayuda.	Según funciones de cada ONG, puede canalizar ayuda o apoyar en su distribución.	Orientación y coordinación con diversas instituciones. Supervisión.
	14. Servicios de emergencia: agua, limpieza	Abastecimiento de agua. Limpieza pública.	Apoyo según especialización.	Organización de faenas comunitarias.
	15. Evaluación de daños	A través del COE.	Apoyo logístico y difusión.	Empadronamiento previo.

Cada actor (autoridades, líderes comunales, docentes, etc.) tiene capacidades diferenciadas derivadas de sus propias condiciones, relaciones, redes y visiones de la realidad, las mismas que deben servir de referente clave para el diseño de la metodología y los contenidos de la capacitación. Es el caso de las experiencias de las comunidades en las emergencias, la formación recibida en las escuelas o las relaciones entre las autoridades locales y las comunidades.

Asimismo,los actores tienen características sociales y culturales predominantes que podemos reconocer para el caso que nos ocupa, como grupos generacionales (niños, niñas y adolescentes en el ámbito escolar y adultos en otros ámbitos) o género y rasgos culturales locales (especialmente distintivos en la comunidad)[12].

Entre los actores, las diferencias más importantes que debemos tomar en cuenta para el diseño de las metodologías de capacitación son los riesgos específicos y sus percepciones, la historia de los desastres, los conocimientos, la relación con las instancias de decisión; así como las relaciones y tipos de conflictos entre éstos. En particular, se debe considerar «las condiciones multiculturales, sociales y étnicas de los grupos más vulnerables, garantizando con ello, su participación.»[13]

Sin embargo, debemos tener en cuenta que a pesar de las diferencias existentes entre los actores es posible y necesaria su participación conjunta en procesos de capacitación, para lograr una comprensión más integral y generar acciones concertadas y eficaces[14], como ocurre en la elaboración participativa de los diversos planes.

3) Las comunidades: distintos escenarios de riesgo y prevención

Las comunidades locales son los principales escenarios de riesgo y deben ser espacios de la prevención de desastres y de la respuesta a emergencias; por ello, es fundamental tomar en cuenta sus características particulares.

En las comunidades rurales, los riesgos de desastres, en gran medida, están asociados a la erosión y degradación de los suelos y a la ocurrencia de fenómenos climáticos, como friajes y sequías que tienen un potencial destructivo sobre los campos de cultivo y pastoreo. En las ciudades, los riesgos están asociados a amenazas como los sismos e inundaciones, y a condiciones inseguras evidenciadas en el deterioro, hacinamiento y densificación urbana, así como en la ubicación y características de las viviendas y servicios básicos que operan con energía e instrumentos modernos.

Esta diferenciación no solo corresponde con la realidad objetiva, sino también, con la percepción social que, por ejemplo, asigna al poblador rural un rol productivo sin hacer

[12] Estas condiciones identificadas en estos dos últimos párrafos se constituyen en referentes indispensables de pautas metodológicas de capacitación.

[13] Ramiro Batzín. *Kumatzín*. Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres Naturales, 18 al 22 de enero de 2005, Kobe, Japón. Presentación multimedia.

[14] Más allá de la generalización de «comunidad» como actor social, por razones de manejo metodológico, se reconoce que ésta, por lo general, se encuentra conformada por un conjunto heterogéneo de grupos y personas.

hincapié sobre sus condiciones de vida, en general, y su vivienda, en particular. Del mismo modo, la percepción social del riesgo en las ciudades tiende a centrarse en la vivienda sin tener en cuenta los riesgos en los medios de producción o de vida, en particular, en el caso de las pequeñas empresas. Consecuentemente con lo anterior, la presencia y roles del Estado, incluidas las municipalidades, se diferencia sustantivamente y tiende a ser más relevante en las ciudades donde se concentran los servicios principales.

Todo esto debería tener implicancias en los procesos de capacitación; pero lamentablemente, a menudo, se aplica la misma «plantilla» metodológica para capacitar en el medio urbano y en los pequeños poblados rurales.

4) Las instituciones educativas y la comunidad

La escuela constituye un elemento articulador de la cultura; pero también puede, mediante el reforzamiento de su vínculo con la comunidad, constituir un agente clave en su desarrollo. Adicionalmente, la escuela, que es en cierta forma un escenario de riesgo para los estudiantes y docentes, constituye en muchos países el único vínculo permanente entre el Estado y las comunidades más apartadas. Todo ello la erige como un recurso de gran potencialidad para la gestión de riesgo y de desastres.

La comunidad educativa comprende dos dimensiones: un espacio definido por la escuela y su entorno, en el cual se encuentra una serie de elementos tangibles, como edificaciones, mobiliario, actividades específicas y comportamiento de las personas; y un espacio virtual, definido por un contexto de aprendizaje independiente de las condiciones físicas de la escuela, como los procesos de aprendizaje, los contenidos de la educación y el aporte de los actores de la comunidad educativa, cuyas prácticas escapan a los marcos de la escuela. Forzando esta diferenciación, podríamos encontrar una escuela medianamente dotada en condiciones materiales, pero ricas en procesos de aprendizaje, o una situación inversa; aunque definitivamente, los procesos de aprendizaje tenderían a incidir en la búsqueda de mejoras materiales.

La escuela puede constituir un ámbito precursor de alternativas sostenibles para las comunidades; por ello, merecen especial atención aquellas experiencias escolares que integran aspectos ambientales y productivos, como jardines, huertos, manejo de residuos y mejora del hábitat. La escuela debe constituirse en un ámbito de aprendizajes múltiples para una comunidad sostenible, entre los que se incluye pautas, valores y principios para la convivencia.

Otras instituciones educativas, científicas y tecnológicas pueden jugar un papel central en la capacitación para la prevención de desastres, en particular las universidades y los centros de capacitación tecnológica; para ello se hace necesario incorporar en las actividades educativas de tales instituciones contenidos y metodologías que posibiliten; según el caso, la seguridad de los sistemas productivos agropecuarios o la incorporación del factor de riesgo en la enseñanza sobre tecnologías, en particular las constructivas.

5. Los objetivos y contenidos de la capacitación

Los objetivos de los procesos de capacitación se derivan de un diagnóstico de las necesidades educativas que puede ser construido con base en la identificación y análisis de actores y sus roles, en la aplicación de entrevistas y encuestas, y en el estudio de los dispositivos legales y de las funciones y responsabilidades que se deriven de ello. Asimismo, resulta muy útil el trabajo grupal con los potenciales capacitados con el fin de determinar tales necesidades.

Considerando las distintas funciones y especificidades, así como los distintos escenarios de riesgo, podemos distinguir cinco posibles áreas de intervención, cuyos contenidos deberán adecuarse tanto a los objetivos como a la población objetivo. A continuación, se describe cada una de éstas.

- La educativa: referida a la teoría de la gestión de riesgo y a la planificación del desarrollo, desastres y medios de vida (impacto en la agricultura y la ganadería), la rehabilitación y reconstrucción en la perspectiva del desarrollo y a los estándares mínimos para la ayuda humanitaria.
- La social: referida a la organización y liderazgo, la ética y valores, la memoria e historia de los desastres, las percepciones de riesgo, las estrategias de prevención y adaptación, la cultura de la prevención, necesidades de información, medios de comunicación, comunicación informal, redes de información y a las campañas informativas.
- La técnica: referida a la evaluación de riesgo, la elaboración de mapas de riesgo, empleo de bases de datos para la geo-referenciación y de sistemas de información geográfica, planes de preparación y respuesta a emergencias, tecnologías para la prevención de desastres y respuesta a emergencias, sistemas de alerta temprana, evaluación de daños y necesidades (EDAN), rehabilitación psico-social, manejo operativo de la emergencia y a la implementación de refugios temporales.
- La legal e institucional: referida a la legislación existente aplicable a la prevención y respuesta a desastres; ley y reglamento de Defensa Civil; SINADECI: conceptos, doctrina y organización; Ley de Municipalidades; y a las políticas estatales en las emergencias: prioridades, sistemas de apoyo y distribución de ayuda.
- La económica: referida al impacto económico de los desastres y a la rentabilidad de la inversión en desastres.

En cada área de intervención podemos formular resultados esperados que definan la conducta operacional de los capacitados. A manera de ejemplo, destacamos algunos resultados esperados contenidos en una propuesta educativa de prevención de desastres[15]:

- En el área educativa: conoce y aplica los elementos fundamentales de la teoría de desastres; reconoce las distintas dimensiones de la vulnerabilidad y diseña estrategias de política para su reducción.

[15] Fernández V. Julio, *Dinámica de grupos y técnicas participativas. Escuela para el desarrollo*, Lima, 2005, p. 26 y 27

- En el área social: maneja criterios de organización para la prevención y analiza los distintos actores y liderazgos.
- En el área temática: reconoce e interpreta las estadísticas sobre desastres y hace cálculos de inversión y de costos de obras.
- En el área legal: conoce y aplica la legislación sobre desastres.
- En el área económica: maneja criterios de oferta y demanda de tierras y suelos urbanos.

Todo lo anterior no debe hacernos perder de vista que si consideramos la diversidad de actores ya referida, las distintas funciones y necesidades específicas de éstos, los distintos escenarios de riesgo y los distintos contenidos posibles de las actividades de capacitación, tendremos que concluir que se requiere de objetivos y metodologías específicas, cuya construcción depende de dichas variables. Ello no impide poder contar con una metodología general, como veremos en el siguiente capítulo.