




Metodología de desarrollo y formulación de un plan estratégico de gestión de riesgos en la gestión municipal

Programa de Integración de Mecanismos de Reducción de Desastres y Gestión de Riesgos

Bolivia 2006





METODOLOGÍA DE DESARROLLO Y FORMULACIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO DE GESTIÓN DE RIESGOS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

Proyecto: Promoción e Institucionalización Participativa
de la Gestión del Riesgo en el marco de la Planificación
Municipal en Tiquipaya



DEZA	DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT
DDC	DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA COOPÉRATION
DSC	DIREZIONE DELLO SVILUPPO E DELLA COOPERAZIONE
SDC	SWISS AGENCY FOR DEVELOPMENT AND COOPERATION
COSUDE	AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN



Metodología de desarrollo y formulación de un plan estratégico de gestión de riesgos en la gestión municipal

Proyecto: Promoción e Institucionalización Participativa de la Gestión de Riesgos en el marco de la Planificación Municipal.
Municipio de Tiquipaya - Cochabamba

Elaborado por:
Ing. Javier Jiménez L.
Lic. Natalia Camacho B.

Apoyo técnico y revisión:
Arq. José Quiroga L.

Programa Manejo Integral de Cuencas (PROMIC)
Av. Atahuallpa final - Parque Tunari, Telfs.(+4) 4291095 - 4290729, Casilla 4909
Cochabamba - Bolivia
Email: promic@promic-bolivia.org
Web: www.promic-bolivia.org

Programa de Integración de Mecanismo de Reducción de Desastres y Gestión de Riesgos
Secretaría de Gestión de Conocimientos (SGC)
Programa de Ayuda Humanitaria

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)
Dirección central: Calle 13 N° 455 esq. 14 de Septiembre, Obrajes
Casilla: 4679, La Paz (Bolivia)
Central piloto teléfono: (+591 2) 2751001
Fax: (+591 2) 2140884
E-mail: lapaz@sdc.net
Web: www.cosude.org.bo

© COSUDE, 2006

Primera edición: octubre, 2006

D.L.: 4-2-1863-06

Producción
Plural editores
c/ Rosendo Gutiérrez N° 595 esquina Av. Ecuador
Teléfono: 2411018 / Casilla 5097 / La Paz, Bolivia
E-mail: plural@acelerate.com

Impreso en Bolivia

ÍNDICE

EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE GESTIÓN DE RIESGOS DE TIQUIPAYA

1. Introducción	5
2. La metodología de elaboración del PEGR.....	6
2.1 Fase informativa.....	7
2.2. Fase de consulta.....	9
2.3. Fase de concertación	12

ÍNDICE DE CUADROS

Gráfico 1 Para la elaboración del PEGR.....	6
Gráfico 2 Esquema del trabajo con el Municipio de Tiquipaya	7
Gráfico 3 Enfoque del plan estratégico de gestión de riesgos	9
Matriz 1 Identificación del problema y sus causas	11
Matriz 2 Importancia y valoración de las alternativas	12

EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE GESTIÓN DE RIESGOS DE TIQUIPAYA

1. INTRODUCCIÓN

La formulación del Plan Estratégico de Gestión de Riesgos (PEGR) corresponde al cuarto componente del proyecto *Promoción e institucionalización participativa de la gestión de riesgos en el marco de la planificación municipal de Tiquipaya*. En este marco, dicho plan ha sido concebido como un instrumento que, producto de la concertación entre los diferentes actores involucrados (municipalidad y sociedad civil), permita orientar al municipio de Tiquipaya en la toma de decisiones en lo que a la gestión de riesgos se refiere.

El resultado obtenido a la finalización del proyecto es un acuerdo que sintetiza los principales pasos que el municipio de Tiquipaya (H. Concejo y Alcaldía Municipal y organizaciones sociales) se *compromete* a seguir a corto, mediano y largo plazo para hacer viable la incorporación paulatina de la gestión de riesgos en la planificación local.

Este Plan Estratégico de Gestión de Riesgos no constituye de ninguna manera un compendio de procedimientos para la ejecución de acciones (proyectos específicos, por ejemplo) a cargo de la municipalidad o las Organizaciones Territoriales de Base (OTB); sino más bien es una herramienta que, surgida fundamentalmente del acuerdo y compromiso de los actores, debe *orientar* la iniciación de procesos que posibiliten revertir situaciones identificadas como problemáticas (condiciones desfavorables) en lo que a la ocurrencia de riesgos o eventuales desastres se refiere.

En este sentido, lo que se espera más bien es que, a la conclusión de este proyecto, una vez que los actores locales han asumido el Plan y se han “apropiado” de él, sus orientaciones puedan ser operativizadas a través de acciones que, desde su perspectiva, revisten importancia y son factibles de llevarse a cabo tanto por la municipalidad como por las propias organizaciones sociales del municipio de Tiquipaya.

Igual que la elaboración del componente Línea de Base sobre Riesgos, el desarrollo del Plan Estratégico de Gestión de Riesgos para Tiquipaya constituyó un proceso fundamentalmente participativo, en el cual se buscó la incorporación y el involucramiento directo de todos los actores locales.

De esta manera, la elaboración del PEGR ha impulsado la participación del Gobierno Municipal (Concejo y Alcaldía) y las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) del municipio de Tiquipaya en el marco de procesos que, siendo paralelos, han sido complementarios. Precisamente, esta correspondencia ha permitido que este instrumento recupere, por un lado, la visión social de la problemática y, por otro, la visión técnica de la misma.

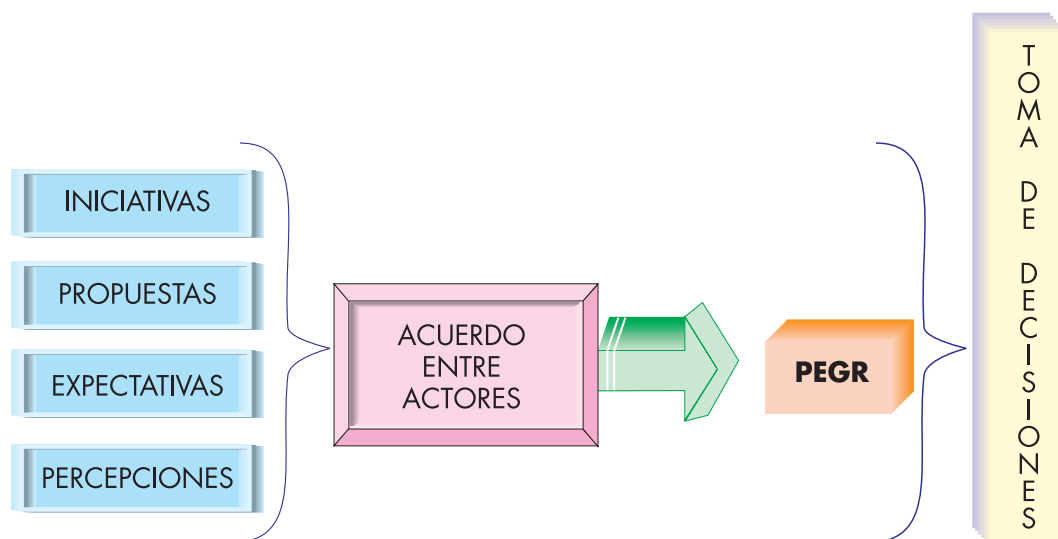
Cuando hablamos de “visión social” nos referimos a la percepción que tienen las OTB del municipio respecto a la problemática asociada a los riesgos y a las eventuales formas o

maneras que, desde su perspectiva, serían útiles para hacerles frente. Mientras que cuando hacemos alusión a la “visión técnica” nos referimos a aquellas pautas, medidas o criterios especializados con los cuales hasta el momento las autoridades ejecutoras del municipio han gestionado la problemática en cuestión.

El trabajo con estos dos actores puso en evidencia el “desencuentro” entre estas dos visiones, ya que en muchos casos las acciones de respuesta a eventuales riesgos se habían llevado a cabo priorizando criterios técnicos y dejando de lado la perspectiva de los actores afectados. En otros, en cambio, esta respuesta ha estado a cargo únicamente de las comunidades, que, de manera adaptada pero generalmente eficaz, se han visto obligadas a enfrentar unilateralmente situaciones de riesgo.

Este hecho determinó que desde el equipo ejecutor del proyecto se desplegaran esfuerzos para propiciar el establecimiento de “espacios de encuentro” entre las comunidades y los responsables de ejecutar las acciones en la municipalidad. Estos espacios sirvieron no sólo para restablecer la comunicación entre esas partes, sino también para reconstruir la confianza entre ambas, fundamental si se piensa que el PEGR debe ser producto de un acuerdo entre todos los actores involucrados.

Gráfico 1
Esquema general de trabajo
para la elaboración del PEGR



Fuente: elaboración propia. PROMIC, 2006.

2. LA METODOLOGÍA DE ELABORACIÓN DEL PEGR

Metodológicamente, el proceso de elaboración del Plan Estratégico de Gestión de Riesgos comprendió tres fases: 1) fase informativa, 2) fase de consulta, 3) fase de concertación.

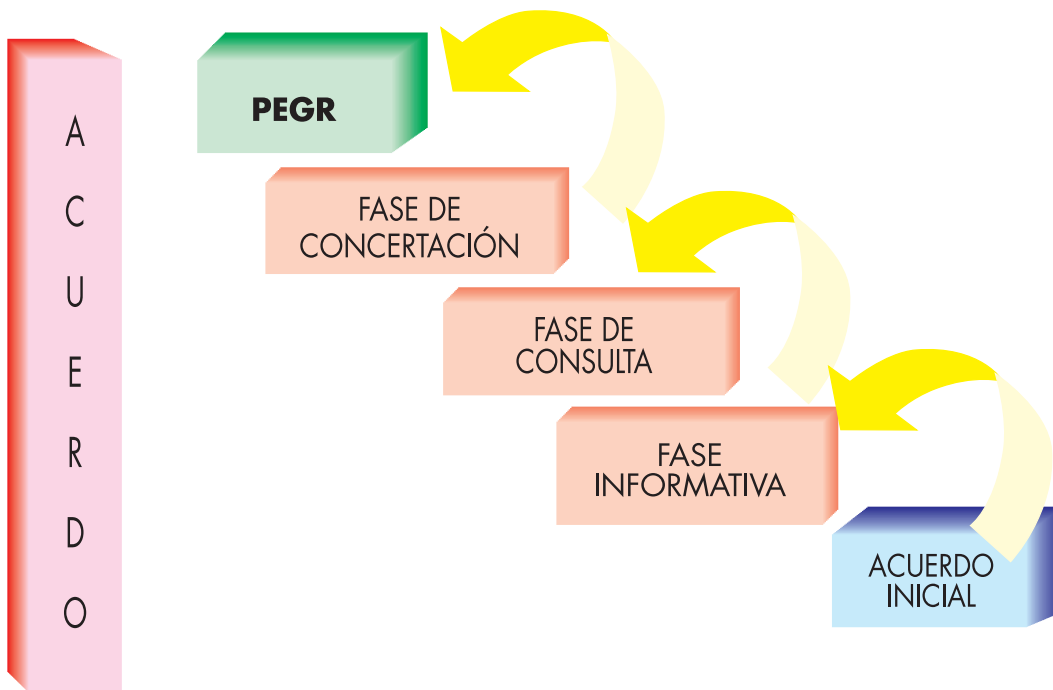
La fase informativa se planteó como una actividad que permitía el paso de una etapa a otra, en este caso, el paso de la etapa de recopilación de información, iniciado en la primera

etapa del proyecto a otra con características diferentes y en la cual el producto tendría que ser un instrumento para la toma de decisiones.

En términos generales, esta fase sintetizaba el cumplimiento de un compromiso del equipo ejecutor del proyecto con las comunidades, que veían el resultado de su participación e involucramiento plasmado en mapas, matrices y esquemas.¹

Las fases de consulta y de concertación estaban relacionadas con la elaboración del Plan Estratégico de Gestión de Riesgos directamente.

Gráfico 2
Esquema del trabajo
con el Municipio de Tiquipaya



Fuente: elaboración propia. PROMIC, 2006.

2.1 Fase informativa

Como se mencionó, esta fase implicó la instauración de procesos paralelos y complementarios con dos tipos de actores: por un lado, los institucionales (equipo técnico de la Alcaldía y

¹ Durante el proceso iniciado con el proyecto en Tiquipaya era frecuente que las comunidades reclamaran por acciones concretas en lugar de talleres en los cuales ellas se sentían "utilizadas" para el logro de ciertos objetivos que no eran precisamente los suyos. Es por eso que se planteó la necesidad de devolverles a ellas la información.

Concejo Municipal) y, por el otro, actores locales (Comité de Vigilancia, representantes de las OTB de los distritos 3, 4, 5 y 6 de Tiquipaya y otras organizaciones funcionales del municipio).²

Por lo tanto, de acuerdo al momento y las circunstancias, este proceso de definición del Plan y su respectiva elaboración demandaron la participación del equipo técnico del PROMIC en calidad de facilitador.

Por otra parte, estos procesos implicaron necesariamente el establecimiento de acuerdos previos entre los actores involucrados, los cuales –refrendados en documentos firmados– no sólo representaban su compromiso de participar en la elaboración del PEGR, sino fundamentalmente su compromiso con la problemática y con lo que tendría que ser en el futuro la incorporación de la gestión de riesgos en la planificación municipal de Tiquipaya.

Veamos ahora qué características tuvieron estos procesos.

a) Con el Gobierno Municipal

En este caso, la fase informativa arrancó con la realización de una reunión de presentación de los resultados preliminares del proyecto (mapas de riesgos). El objetivo de ésta era básicamente informar al Concejo Municipal y Alcaldía respecto a los avances logrados por el proyecto hasta el momento.

Dado que esta actividad era fundamental para hacer viable la elaboración del Plan, fue importante asegurar la participación del Alcalde y todos los miembros del Concejo Municipal con su apoyo e involucramiento, como “aliados” estratégicos, tanto en la aprobación de las acciones propuestas como en su ejecución.

Esta reunión culminó con la firma de un acta de compromiso que sintetizaba la voluntad de los actores participantes (Gobierno Municipal y organizaciones sociales) de involucrarse en la elaboración del PEGR. Además de otorgarle legitimidad al proceso, ese acuerdo inicial hacía viables las fases de consulta y concertación.

b) Con las organizaciones sociales (territoriales y funcionales)

En el caso de las organizaciones sociales, se realizaron reuniones a nivel distrital, con los distritos 4, 5 y 6, las cuales contaron con la participación de dirigentes y representantes de las OTB del municipio de Tiquipaya.³

La convocatoria estuvo a cargo de la Alcaldía Municipal y el Comité de Vigilancia. Asimismo, durante el proceso se vio la necesidad de recurrir a “actores clave” (autoridades, dirigentes, bases, etc.), cuya intervención, en algunos casos, posibilitó la presencia de los convocados.⁴

Inicialmente, la fase informativa fue planificada para tener un mes de duración, comprendiendo la realización de reuniones de presentación de los principales hallazgos de los

2 La fase informativa comprendió también la intensificación de la difusión de mensajes radiales y la distribución de cartillas sobre el PEGR, la importancia de participar en su elaboración, etc.

3 En algunos casos, sin embargo, con el objetivo de asegurar la participación de las OTB del área de influencia del proyecto, se llevó a cabo más de una reunión distrital. Este es el caso de los distritos 5 y 6 de Tiquipaya, los cuales agrupan a casi una veintena de OTB.

4 Inicialmente se planificó realizar esta convocatoria también por medios radiales, a través de los cuales se está difundiendo información del proyecto y el Plan; sin embargo, por el tiempo esto no pudo llevarse a cabo.

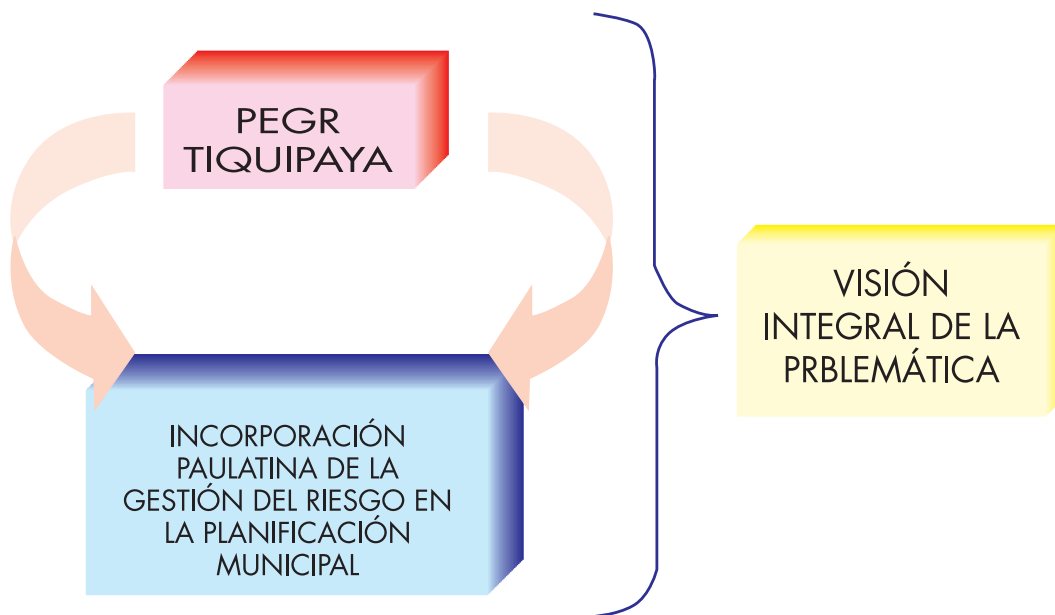
componentes iniciales del proyecto, y la validación de los mapas de riesgo elaborados con base en el trabajo de campo. Sin embargo, al final, el equipo ejecutor del proyecto vio por conveniente llevar adelante simultáneamente las actividades comprendidas en las fases informativa y de consulta.

2.2. Fase de consulta

Esta fase se planteó sobre la premisa de que el Plan Estratégico de Gestión de Riesgos de Tiquipaya debe construirse a partir de la identificación de la problemática asociada al tema de riesgos y la capacidad de respuesta existente, tanto desde la perspectiva de la población afectada como de quienes integran la institución municipal.

Así, a lo largo de esta fase, la intervención del equipo ejecutor del proyecto se redujo esencialmente a fortalecer la visión integral de la problemática, frente a algunos planteamientos que priorizaban la ejecución de acciones aisladas para enfrentar los riesgos que afectan a las diferentes zonas del municipio.⁵

Gráfico 3
Enfoque del Plan Estratégico
de Gestión de Riesgos



Fuente: elaboración propia. PROMIC, 2006.

5 Durante la fase de recopilación de información para la elaboración de la Línea de Base sobre Riesgos, se pudo establecer que la expectativa de la gente en cuanto a la problemática gira en torno a la realización de obras físicas y no tanto en acciones de prevención y preparación. Por lo tanto, éste es un aspecto que debe continuar trabajándose con acciones concretas de sensibilización en la fase informativa.

En el caso de la institución municipal, se llevaron a cabo reuniones con el equipo técnico de la Alcaldía, con miras a hacer viable la transferencia de información (indicadores) y determinar los componentes y la orientación del Plan Estratégico de Gestión de Riesgos.

En el caso de las comunidades (OTB y sindicatos), en cambio, se llevaron a cabo talleres distritales que sirvieron para delinear el Plan y su respectiva orientación.

En ambos casos, las reuniones tuvieron la siguiente estructura:

a) Presentación del proyecto (sensibilización y concientización⁶)

Tal como sucedió en la etapa inicial del proyecto, las presentaciones se realizaron con el apoyo del data display y para esta fase se procuró incluir imágenes de “situaciones de riesgo” (por ejemplo, construcciones cerca de las torrenteras, deslizamientos, protecciones precarias, inundaciones, etc.) del municipio de Tiquipaya, todo ello dirigido a facilitar una identificación más directa de los participantes con la problemática.

b) Presentación y validación de los mapas de riesgo

El siguiente paso era la presentación de los mapas de riesgos, los cuales fueron elaborados con información recogida en los talleres y en las fichas de campo, a partir de los recorridos de verificación realizados por el municipio. Igualmente, esta presentación se realizaba con el apoyo del data display.

Dado que esta etapa comprendía la validación de los mapas de riesgo, para el equipo era importante recoger las observaciones y comentarios de los participantes, los cuales eran registrados en papelógrafos.

Es importante mencionar que en aquellos casos en los cuales los dirigentes manifestaban su disconformidad con los mapas de riesgo se programó reuniones adicionales para la realización de recorridos de campo y la revisión de la información contenida en las fichas.

c) Presentación de un bosquejo del Plan (su importancia, su posible orientación, la definición de acciones)

Como se mencionó más arriba, la difusión de “imágenes” de la problemática estaba dirigida principalmente a propiciar la identificación de los participantes con la misma. En este caso, la amenaza sobre la cual se desarrolló el trabajo fue la inundación.

Justamente, estas imágenes servían de base para la reflexión colectiva respecto a las siguientes preguntas, las mismas que estaban escritas en papelógrafos que fueron colocados en un lugar visible del recinto:

¿Qué debe pasar o qué debo hacer (como OTB, municipio) para que esto ya no suceda en el futuro?

De lo que se trataba con esta pregunta era de coadyuvar a la creación de una “visión positiva” del tema en los participantes, superando posiciones en las cuales prime la crítica,

6 Acá se considera fundamental la emisión de imágenes o fotografías de la problemática (inundaciones, construcciones precarias, etc.), las cuales puedan ser reconocidas por los participantes y con las cuales estos puedan identificarse.

la búsqueda de culpables, el deslindamiento de responsabilidades, etc. En este sentido, la inclusión de la expresión “para que no suceda” y la alusión al “futuro” buscaban que la gente tuviera una visión constructiva y se concentrara en el porvenir de su OTB y del municipio de Tiquipaya.

Así, si con la primera pregunta se había logrado que la gente se concentrara en una situación futura, con la segunda se intentó que los concurrentes avanzaran en propuestas concretas que podrían ser incluidas en el Plan Estratégico de Gestión de Riesgos:

¿Qué quiero como miembro de mi OTB y ciudadano de Tiquipaya que suceda en cinco años para que ya no tengamos inundaciones?

La importancia de estas preguntas radica en el hecho de que ambas estaban dirigidas a crear una visión que, opuesta a aquella individualista que ha predominado en la problemática⁷, privilegie el interés general o común de todo el municipio de Tiquipaya como paso preliminar para proceder a la identificación de las posibles acciones que deberían ser incorporadas al PEGR.

En líneas generales, el trabajo central de la fase de consulta consistió en facilitar el tránsito de lo individual a lo general, dejando de lado la búsqueda de culpables y promoviendo la co responsabilidad de la gente en el tema, además de resaltar su contribución al cambio (¿cuál será mi contribución?).

A partir de ello, el trabajo de identificación de acciones se desarrolló a través de las siguientes matrices:

Matriz 1 Identificación del problema y sus causas

PROBLEMA	CAUSA	EFECTO	POTENCIAL (en el municipio, distrito, OTB, barrio, etc.)	ALTERNATIVA QUE SE PROPONE (para mejorar la situación problemática pensando en el futuro, de aquí a cinco años)

Una vez identificadas las causas del problema, en este caso las inundaciones, los participantes procedieron a evaluar las acciones planteadas inicialmente, en función de las debilidades y potencialidades existentes en el municipio para concretarlas.

Esta priorización de acciones se realizó a través de una evaluación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y limitaciones existentes, de acuerdo a la siguiente matriz:

Estas reuniones terminaban con un acta que recogía los principales resultados del taller y que era firmada por todos los participantes.

⁷ Se destaca el hecho de que ciertos actores con capacidad económica han optado por solucionar el problema que les ocasiona perjuicios, sin tomar en cuenta el efecto que esta solución pueda tener en la calidad de vida de sus vecinos o, dicho de otra manera, en el riesgo que esa solución les pudiera representar.

Matriz 2 Importancia y valoración de las alternativas

OPCIONES	IMPORTANCIA (1 AL 10) 1 BAJO 10 ALTO Puntaje A	CONDICIONES DESFAVORABLES (debilidades y limitaciones que existen en el municipio para llevar adelante esa acción)	CONDICIONES FAVORABLES (fortalezas y oportunidades que existen en el municipio)
Acción 1			
Acción 2			
Acción 3			

Estos insumos sirvieron para el trabajo con el equipo técnico de la Alcaldía Municipal, con quienes se avanzó en la operativización de las acciones que habían sido priorizadas por las comunidades.

2.3. Fase de concertación

Una vez definidos los componentes o ejes del Plan Estratégico de Gestión de Riesgos, sus resultados fueron sometidos nuevamente a un proceso de validación y aprobación por parte de las comunidades involucradas.

Para ello se llevó a cabo una reunión municipal a la cual fueron convocados representantes de los tres distritos del área de influencia del proyecto. El resultado de esta reunión fue la aprobación del Plan y la reafirmación del compromiso, de los actores involucrados con el proceso, fundamentalmente con sus resultados y la ejecución de los mismos.

Esta última fase se desarrolló a la finalización del proceso y comprometió el establecimiento de un acuerdo final respecto del Plan, el mismo que sirvió tanto para legitimar los resultados alcanzados como para hacer viable la incorporación paulatina de la gestión de riesgos en la planificación municipal de Tiquipaya.

En otras palabras, a partir de este acuerdo el Municipio de Tiquipaya, a través de sus actores, asumió la importancia de incorporar la gestión de riesgos en instrumentos de planificación como el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) o la Programación de Operaciones Anual (POA).

Precisamente este acuerdo municipal va a posibilitar que, a futuro, las acciones definidas dentro del Plan Estratégico de Gestión de Riesgos sean integradas en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM),⁸ instrumento que define la visión estratégica del municipio, y en el POA, que contempla todas las actividades que se ejecutarán en un año.

Tal como ha sido resaltado por las comunidades, la información de la cual se dispone con el sistema de soporte y el propio Plan Estratégico de Gestión de Riesgos va a permitir orientar la toma de decisiones en cuanto a la inversión de recursos o la priorización de demandas y obras se refiere.

Finalmente, considerando que se ha tratado de un proceso esencialmente participativo, el seguimiento y posterior actualización, tanto del Plan como del sistema de información, correspondería a la municipalidad y a las OTB, debido a que la gestión de riesgos requiere el compromiso y la corresponsabilidad de ambos actores.

⁸ Actualmente el PDM se encuentra en elaboración.