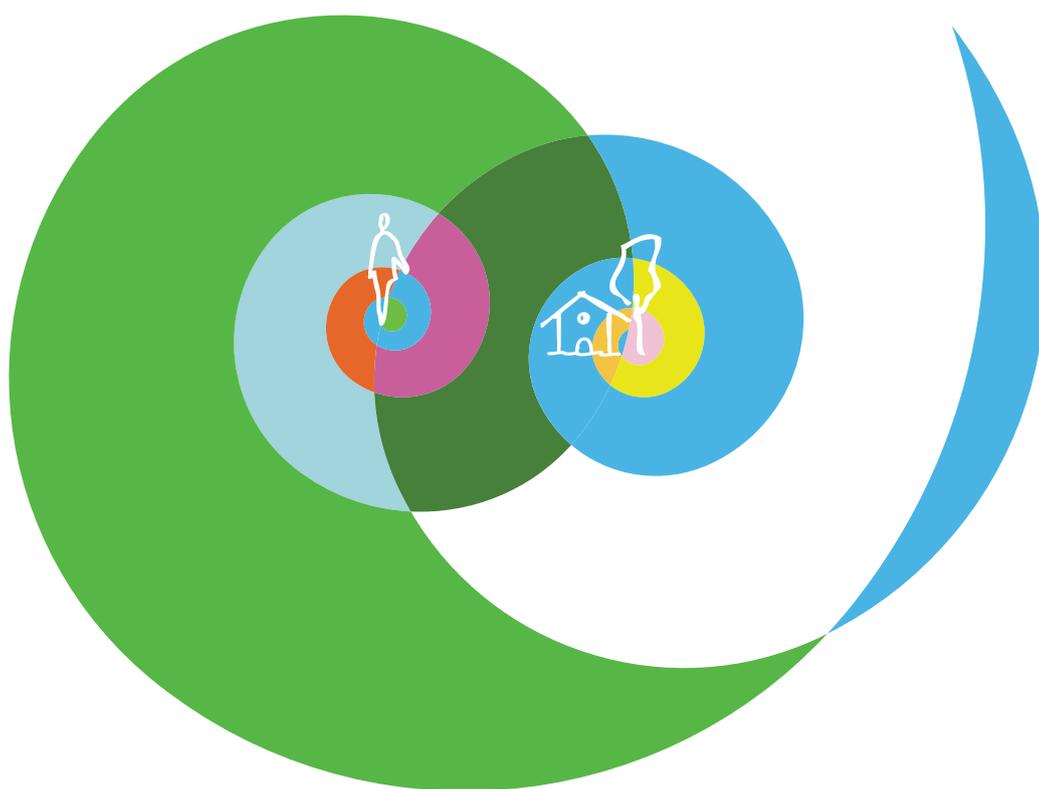


# GUÍA METODOLÓGICA PARA PROCESOS DE PLANIFICACIÓN DE LA RECUPERACIÓN POSDESASTRE

lineamientos y acciones para gobiernos nacionales,  
regionales y locales

DOCUMENTO PARA LA DISCUSIÓN



COMISIÓN EUROPEA



Ayuda Humanitaria



UN  
DP

ECUADOR

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, Buro de Prevención de Crisis y Recuperación**

**–BCPR–**

Chemin des Anemones 11-13  
CH1218, Ginebra  
Suiza  
[www.undp.org/bcpr](http://www.undp.org/bcpr)

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, oficina de Ecuador.**

Av. Amazonas 2889 y la Granja  
Telef. (5932) 2460 330 / 332  
Fax: (5932) 2461 960 / 961  
[registry.ec@undp.org](mailto:registry.ec@undp.org)  
[www.undp.org.ec](http://www.undp.org.ec)  
Quito-Ecuador

**Representante Residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Ecuador**

José Manuel Hermida

**Coordinación del Proyecto:**

Angeles Arenas  
Asesora de Reducción de Riesgos y Recuperación, UNDP/BCPR, Ginebra.

**Recopilación de textos:**

Jeannette Fernández,  
Asesora Nacional de Gestión de Riesgos, PNUD Ecuador

**Consultores de PNUD/BCPR para la elaboración de textos:**

Carolina Portaluppi  
Linda Zilbert  
Ignacio Gallo  
Emilio Salomón (consultor PNUD/OIT)

**Consultoría para la edición general:**

Alejandra Adoum

**Impresión:**

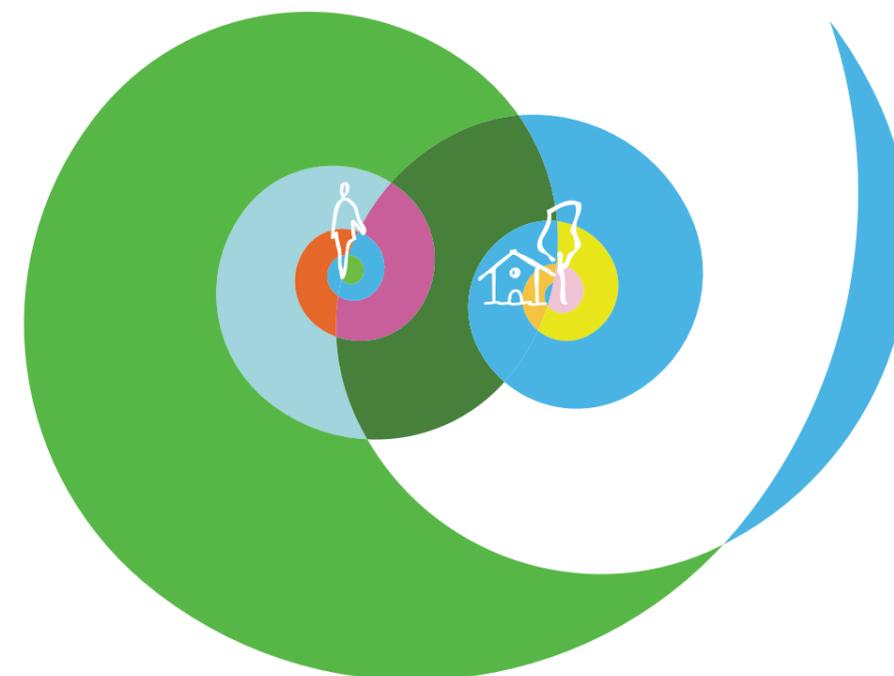
Publiasesores Cia. Ltda.

**Gráficos:**

UNDP Ecuador

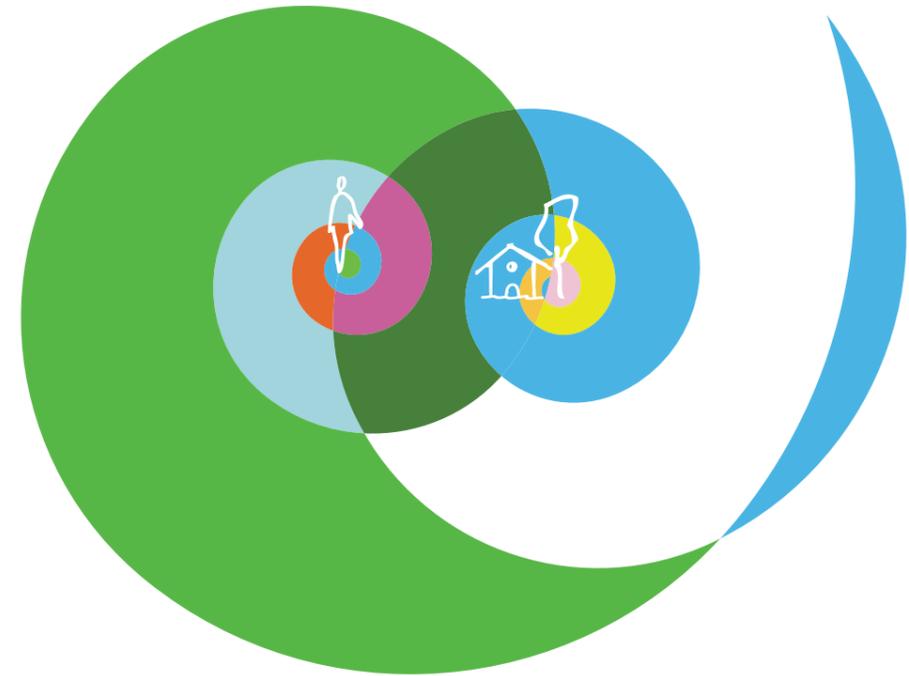
Impreso en Ecuador - 2011

Los criterios aquí vertidos no reflejan necesariamente la opinión del PNUD ni de la Comisión Europea.  
Este libro no podrá ser reproducido, ni total ni parcialmente, sin el previo permiso escrito de estas organizaciones.



## ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	5
OBJETIVOS DE LA GUÍA .....	7
¿A QUIÉN ESTÁ DIRIGIDA?.....	8
ENFOQUE Y ALCANCE DE LA GUÍA.....	9
<b>CAPÍTULO 1: ¿QUÉ ES LA RECUPERACIÓN POSDESASTRE? .....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 2: LINEAMIENTOS PRELIMINARES PARA UN PLAN DE ACCIÓN DE LA RECUPERACIÓN POSDESASTRE .....</b>	<b>22</b>
<b>CAPÍTULO 3: ¿CÓMO HACERLO? (Guía para la acción temprana de los gobiernos nacionales, regionales y locales).....</b>	<b>31</b>
<b>CAPÍTULO 4: INCORPORACIÓN DEL EMPLEO Y MEDIOS DE VIDA EN LA PLANIFICACIÓN PREDESASTRE DE LA RECUPERACIÓN ..</b>	<b>65</b>
CONCLUSIONES .....	78
BIBLIOGRAFÍA.....	81



## PRESENTACIÓN

La gestión para la reducción de riesgos es un campo relativamente nuevo en las agendas políticas de los gobiernos locales y nacionales. Hasta hace poco tiempo los esfuerzos de las autoridades se dirigían a atender las consecuencias de un desastre y a reconstruir la infraestructura afectada. La mayoría de las veces la atención humanitaria y los procesos de reconstrucción se hicieron sin un enfoque de reducción de riesgos, aumentando, aún sin proponérselo, la vulnerabilidad física, social, económica, ambiental de la población frente a nuevos eventos.

Incorporar una visión de reducción del riesgo en la fase misma de la ayuda humanitaria, durante la emergencia y después de ésta requiere de voluntad política y capacidades. Hacerlo implica una diferencia significativa y puede ayudar a romper el círculo vicioso de “desarrollo-desastre-desarrollo”.

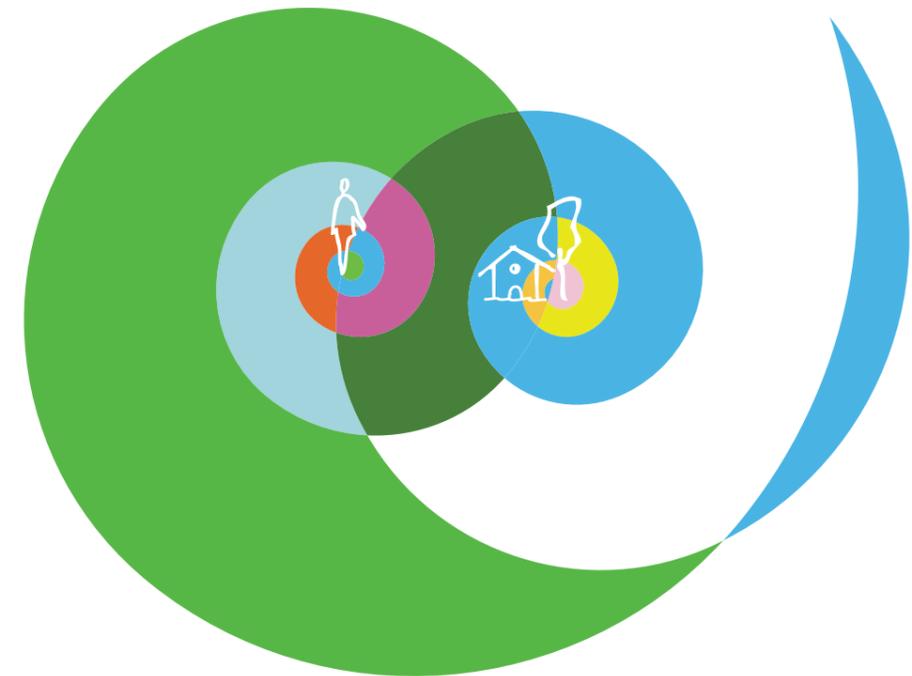
¿Qué es lo nuevo de esta Guía Metodológica para Procesos de Planificación de la Recuperación Posdesastre: lineamientos y acciones para gobiernos nacionales, regionales y locales?

En primer lugar se busca familiarizar al decisor político nacional o local con el concepto de recuperación, entendido como las decisiones y acciones tomadas después de un desastre, con miras a restaurar o mejorar las condiciones de vida de la comunidad afectada, al tiempo que se facilitan los ajustes necesarios para reducir el riesgo de desastres<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Estrategia internacional para la reducción de desastres (EIRD)

Se trata también de persuadir a quienes gobiernan el país o una localidad de que no sólo es deseable sino posible planificar lo que será la recuperación antes de que el desastre ocurra. Es decir que podemos anticiparnos y preparar a la institucionalidad nacional, regional y local, y a la ciudadanía; prever anticipadamente las políticas, mecanismos e instrumentos y formular orientaciones, realizar acuerdos y arreglos institucionales para que se desarrolle de manera oportuna y eficaz un proceso de recuperación posdesastre, para que haya una articulación adecuada entre la atención de la emergencia y la recuperación y para que ésta sea sostenible y no reproduzca el riesgo.

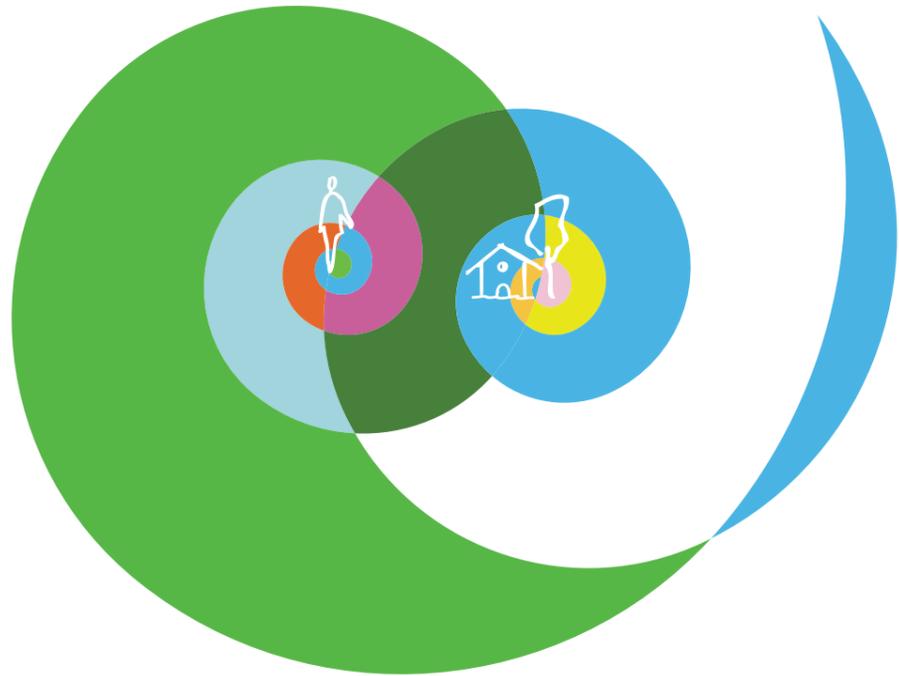
Finalmente se comparte la metodología de planificación de la recuperación frente a la probable ocurrencia de un terremoto en Bogotá que ha liderado la Alcaldía de esa ciudad desde hace algunos años. El camino recorrido por Bogotá es pionero y puede ilustrar con claridad una suerte de metodología para planear los procesos de recuperación posdesastre. También se comparten las lecciones aprendidas de numerosas experiencias de América Latina en las que se evidencia la importancia de planear con especial cuidado los procesos de recuperación de los medios de vida de quienes resultan afectados por un desastre.



## OBJETIVOS DE LA GUÍA

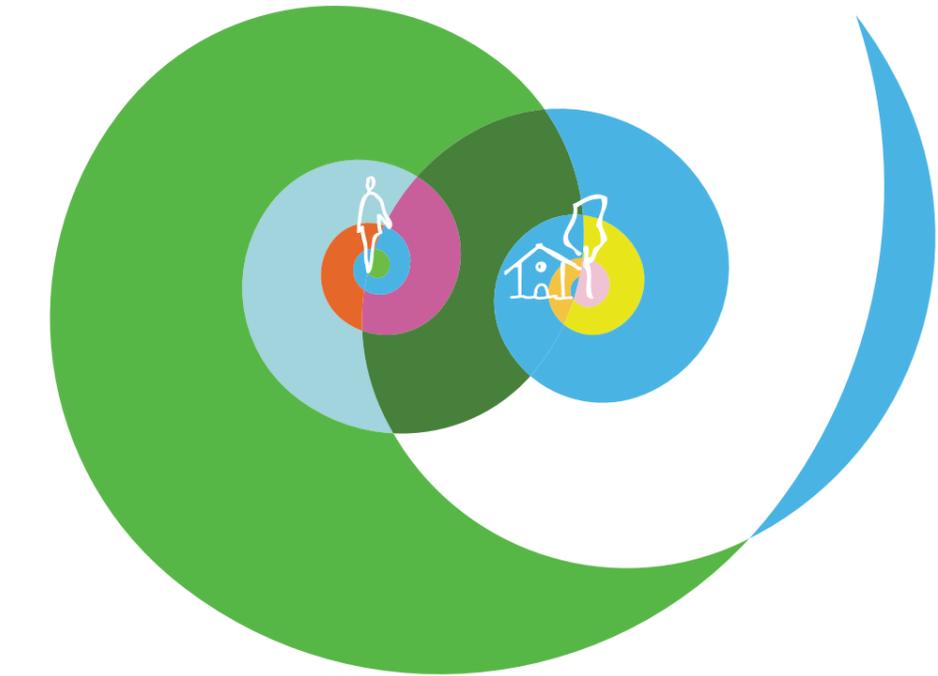
**E**sta Guía busca contribuir al fortalecimiento de las capacidades operativas y programáticas de gobiernos nacionales, regionales y locales en la gestión anticipada de la recuperación posdesastre bajo un enfoque de sostenibilidad:

1. Ofreciendo a los decisores y a los actores públicos, privados y comunitarios una nueva visión –la de **recuperación**– para encarar y liderar los procesos posdesastre, con aportes efectivos que aseguren la recuperación de los medios de vida de las poblaciones y los territorios afectados.
2. Persuadiendo sobre la pertinencia y la efectividad de **planificar la recuperación** con antelación a la ocurrencia de un desastre sobre la base de identificar aquellas políticas o acciones que deben constar en sus planes y presupuestos institucionales y que, por tanto, deben ser ejecutadas antes del desastre ya que, de así hacerlo, contribuirían significativamente, ocurrido el evento, a desarrollar mejores procesos de recuperación sin reconstruir o construir nuevos riesgos.
3. Desarrollando una **guía metodológica para planificar la recuperación** que les permita liderar eficaz y adecuadamente el proceso previo y por ende el posterior a la ocurrencia de un desastre.



## ¿A QUIÉN ESTÁ DIRIGIDA?

**E**sta Guía está dirigida a personas que toman decisiones públicas en los gobiernos nacionales, regionales y locales y que cada vez con mayor frecuencia se enfrentan de manera directa a la gestión de desastres de origen natural o antrópico y, una vez que ocurren, deben liderar procesos de recuperación de modo inmediato. Está asimismo dirigida a los actores públicos, privados o social comunitarios que actúan en la implementación de esas políticas o acciones posteriores a un desastre, de cuyos resultados depende que tempranamente se recuperan los medios de vida y la funcionalidad de la sociedad, reduciendo los riesgos y aprovechando todas las oportunidades de cambio para lograr la sostenibilidad de los esfuerzos de recuperación y sentar las bases del nuevo desarrollo.



## ENFOQUE Y ALCANCE DE LA GUÍA

**L**a sistematización de experiencias de rehabilitación y reconstrucción en diferentes lugares del mundo muestra que más grave que el mismo desastre, pueden ser las deficiencias e ineficiencias en el proceso de recuperación. Desarrollando el nuevo enfoque de Planificación de la Recuperación Posdesastre, esta Guía se dirige a los tomadores de decisión en los niveles nacional, regional y local con el objetivo de identificar líneas y acciones relevantes que permitan la puesta en marcha de procesos de planificación y preparación para la recuperación posdesastre.

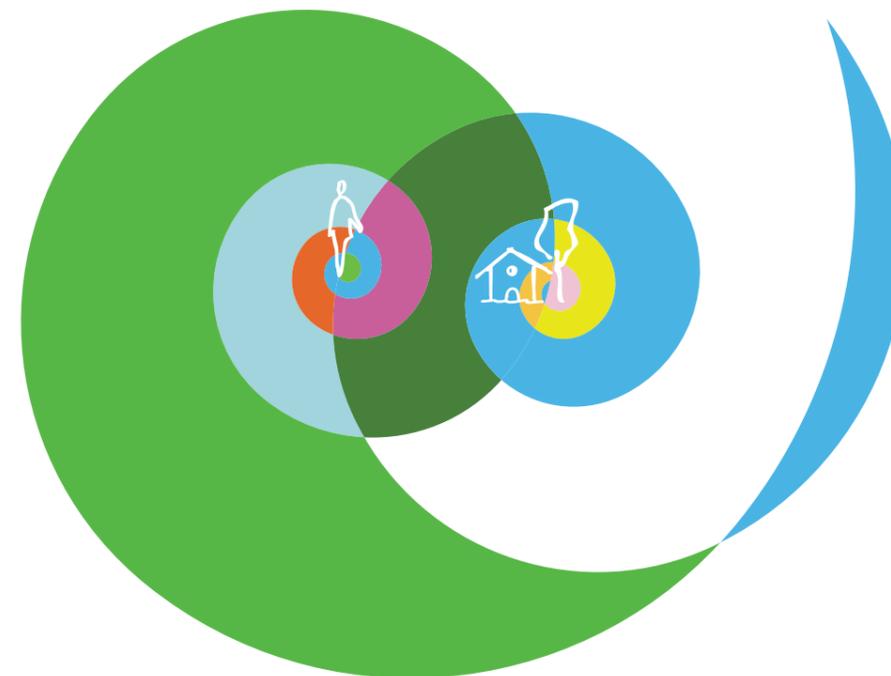
Para el logro de este objetivo se ha desarrollado la presente Guía a fin de que sea considerada por los interesados en iniciar procesos de Planificación de la Recuperación Posdesastre. El presente documento metodológico tiene un carácter indicativo y su alcance se limita a enunciar y describir, de manera articulada, los pasos, procesos, acciones y resultados a partir del análisis de experiencias en recuperación que han sido identificadas como críticas o que, de haber contado con la preparación suficiente, habrían facilitado los procesos de planificación o ejecución de la recuperación.

En su parte inicial, la Guía busca introducir y motivar al lector respecto de la importancia de planificar la recuperación posdesastre a través de un acercamiento a la definición de este concepto y de una contextualización de la problemática en sus diferentes niveles.

Como segundo paso, el documento establece los lineamientos que deben animar la Planificación de la Recuperación en los aspectos sociales, políticos, institucionales, normativos, y en los sistemas de planificación y de información.

En su tercera parte, la Guía se centra en proponer pasos para que los gobiernos nacionales, regionales y locales puedan implantar un proceso de acción temprano para la recuperación posdesastre, es decir el “cómo hacerlo”.

La última parte del documento sistematiza, a modo de ejemplo, algunas iniciativas de recuperación de empleo y medios de vida desarrolladas por diversas instituciones en Ecuador tras las inundaciones que afectaron a buena parte del país en el año 2008, así como aquellas puestas en marcha para superar los impactos de la caída de ceniza fruto del prolongado proceso eruptivo del volcán Tungurahua. El objetivo es describir el proceso de formulación de las intervenciones, así como los proyectos que se implementaron en ambos casos.



## CAPÍTULO 1: ¿Qué es la Recuperación Posdesastre?

La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) define la recuperación posdesastre como el conjunto de “decisiones y acciones tomadas después de un desastre, con miras a restaurar o mejorar las condiciones de vida de la comunidad afectada, al tiempo que se facilitan los ajustes necesarios para reducir el riesgo de desastres”. El Buró para la Prevención y Recuperación de Crisis (BCPR por su sigla en inglés) del PNUD señala que “el manejo de la recuperación requerirá construir capacidades a nivel nacional, restaurar los mecanismos para hacer frente a desastres, empoderar a las comunidades y determinar las causas y vulnerabilidades que hacen que las sociedades tengan predisposición a los desastres”.

Los desastres pueden transformarse en oportunidades para el desarrollo sostenible. Bajo esa óptica, la recuperación debe ir más allá del reemplazo o reparación de la infraestructura afectada y trabajar sobre los factores determinantes de la insostenibilidad y el riesgo. Mientras se responde a las necesidades más urgentes de la población afectada, se deben aprovechar todas las oportunidades de cambio para lograr la sostenibilidad de los esfuerzos de recuperación y sentar las bases del nuevo desarrollo.

La recuperación posdesastre forma parte de un continuo que se inicia con las acciones previas a la ocurrencia de un evento (denominadas como Planificación Anticipada de la Recuperación) hasta la atención inmediata de la emergencia y la recuperación; desde la ayuda humanitaria a

las víctimas con el fin de salvar vidas, hasta la restauración de la funcionalidad de la sociedad. En los primeros momentos las instituciones de respuesta dirigen sus esfuerzos a contabilizar las víctimas (establecer las pérdidas y daños), las labores de rescate, la atención a los heridos y la satisfacción de necesidades básicas de alimento, agua, albergue y salud de los afectados. Progresivamente, la situación se desplaza hacia facilitar el acceso y la movilidad de las personas, asegurar la habitabilidad de las edificaciones en pie, remover los escombros, recuperar los medios de vida de la población y asegurar la gobernabilidad y la soberanía nacional.

La identificación de líneas y acciones relevantes que permitan la puesta en marcha de procesos de planificación y preparación para la recuperación posdesastre no solo constituye una experiencia novedosa frente a los enfoques tradicionales orientados a la prevención y preparación para la atención de las emergencias, sino que abre diversos caminos, muchos de ellos por explorar. La planificación de la recuperación antes de la ocurrencia de un desastre puede ser abordada desde múltiples y a veces simultáneos puntos de vista, entradas o perspectivas:

- Desde los objetivos que persigue la recuperación: entre otros, devolverle la habitabilidad al territorio; la funcionalidad a la administración; la intervención en materia de bienes y servicios públicos; y, la recuperación de los medios de vida.
- Desde las amenazas siconaturales existentes y sus distintos escenarios.
- Desde los sectores afectados y las principales áreas de acción tales como vivienda y edificios públicos, servicios públicos, infraestructura, producción y medios de vida.
- Desde las distintas dimensiones y actores que involucra la planificación: finanzas, sistemas de conocimiento, información.
- Desde los niveles territoriales y de gobierno –nacional, regional o local– que participan y el ámbito de sus competencias.

Pese a la multiplicidad de variables y a la aparente complejidad del tema, la Planificación de la Recuperación tiene tres objetivos generales:

- Preparar a la institucionalidad nacional, regional y local, y a la ciudadanía** para lograr previamente condiciones que les permitan desarrollar de manera oportuna y eficaz un proceso de recuperación posdesastre centrado en:
  - Generar capacidades ciudadanas mediante procesos de formación, sensibilización y prácticas para lograr la apropiación y desarrollo de políticas de actuación frente a procesos de recuperación posdesastre.
  - Fortalecer la estructura institucional pública, privada y comunitaria en los niveles nacional, regional y local, mediante la generación de acuerdos para la puesta en marcha de acciones coordinadas en procesos de recuperación.
  - Desarrollar y concertar políticas, mecanismos e instrumentos que constituyen la base de los procesos de recuperación con el fin de facilitar la toma de decisiones y la ejecución en el momento posterior a un desastre.
  - Insertar en la práctica cotidiana del sector económico, la institucionalidad y la comunidad las previsiones necesarias tendientes a garantizar la continuidad de las actividades, la rápida recuperación de las rutinas y las facilidades para el restablecimiento de la normalidad en el menor tiempo posible.
- Prever anticipadamente las políticas, mecanismos e instrumentos** que permitan lograr una adecuada articulación de la recuperación de mediano y largo plazo con la atención de la emergencia para:

- Minimizar las incertidumbres que entrañan las decisiones inadecuadas que, por ser tomadas “en caliente”, generen dificultades en el proceso de recuperación a mediano y largo plazo.
- Establecer las bases para una efectiva recuperación de mediano y largo plazo.
- Recuperar la gobernabilidad y seguridad del territorio afectado por el desastre.
- Recuperar medios de vida sostenibles para la población, que le permitan contar con un ingreso estable en el proceso de recuperación y posterior a él.
- Definir e implementar las acciones de ayuda humanitaria requeridas por la población y ajustadas a las necesidades generadas por el desastre.

- Formular orientaciones, realizar acuerdos y arreglos institucionales** previos y desarrollar instrumentos de manera anticipada a la ocurrencia de un desastre, que contribuyan a que una vez ocurrido, se dé la recuperación rápida, sostenible y sin reproducción del riesgo dirigida a:

- Restablecer a la mayor brevedad las rutinas del territorio y la población.
- Recuperar las condiciones de bienestar social, emocional, económico y físico de las personas y las comunidades afectadas.
- Minimizar las consecuencias de la catástrofe.
- Desarrollar las oportunidades para adaptarse y satisfacer las necesidades sociales, económicas, naturales y urbanísticas de cara al futuro.
- Reducir la exposición a los riesgos futuros.

En cuanto a los pasos que los gobiernos nacionales, regionales y locales deben tomar en cuenta para implantar un proceso de acción temprano para la recuperación posdesastre, es decir el “cómo hacerlo”, esta Guía define cinco momentos básicos:

- 1) Precisión de cómo poner en marcha un proceso de Planificación de la Recuperación a partir de la organización del proceso, de la planificación misma y, por último, de la preparación para la recuperación que comprende la implementación de acciones de diverso orden tendientes a garantizar una mayor resiliencia frente a los desastres.
- 2) Identificación de la recuperación como un proceso que tiene diferentes facetas a través del tiempo y precisión de las variables más importantes a ser tomadas en consideración en cada una de ellas.
- 3) Definición de los aspectos más relevantes al momento de abordar los procesos de recuperación, en especial los relacionados con la recuperación temprana y la de mediano y largo plazo.
- 4) Recomendaciones y bases para lograr los arreglos institucionales que permitan prever con la necesaria antelación el mecanismo idóneo de acuerdo con la particularidad de cada región para planificar, coordinar y ejecutar las acciones de recuperación.
- 5) Por último, se presentan para las diferentes dimensiones o sectores del desarrollo las temáticas que, como mínimo, deben ser consideradas parte del proceso de Planificación de la Recuperación.

### ¿Por qué prepararse para la recuperación posdesastre?

El mundo vive en evidentes condiciones de riesgo. Año tras año se convive o, más bien, se sobrevive a situaciones de crisis y/o desastres. Uno de los eventos más desastrosos de todos los tiempos, catalogado incluso como una verdadera catástrofe mundial lo vivió Japón, el 11 de marzo de 2011, cuando un sismo de magnitud 9 generó una ola gigante de más de 10 metros de alto produciendo

muerte y destrucción a su paso, generando incluso el riesgo de una desgracia nuclear debido a los daños en tres de sus reactores nucleares. En febrero de ese mismo año, Canterbury-Nueva Zelanda era fuertemente sacudido por un sismo de 6.3 de magnitud. Los primeros meses del 2010 no fueron diferentes y evidenciaron esta aseveración: miles de familias viviendo en condiciones vulnerables se vieron afectadas por los terremotos en Chile y Haití, por la actividad de los volcanes Pacaya en Guatemala y Tungurahua en Ecuador, por las intensas lluvias e inundaciones ante el paso de las tormentas Agatha y Alex en Centroamérica, o por las inundaciones en Brasil o la intensa ola de frío que afecta a los países del sur de América Latina.

Estos desastres –que dejan como saldo la pérdida de vidas y bienes, comunidades y poblaciones devastadas y sociedades cada vez más frágiles y desvalidas– impactan fuertemente en las economías locales y nacionales. Las poblaciones afectadas ven incrementarse aún más su precariedad debido a procesos de recuperación que generalmente se orientan a la restitución o restauración de las condiciones preexistentes al desastre y las vuelven, por ende, más vulnerables a futuros eventos pues una recuperación así concebida se convierte en la antesala de nuevos desastres.

Por lo general, las reflexiones y lecciones de los procesos de recuperación solo permanecen en la memoria de quienes los atestiguaron y por ello resulta difícil evaluar cuánto se ha mejorado en las capacidades y competencias para conducir y participar adecuada y eficientemente en estas intervenciones.

En los últimos años se han registrado avances importantes en la producción de conocimiento, desarrollo y aplicación de herramientas, y en prácticas y experiencias de reducción de riesgos. No obstante, en materia de recuperación posdesastre todavía existen muchos vacíos y no se le ha prestado la debida atención pese a que prácticamente se asiste a un escenario de recuperación “permanente”. Con mucho esfuerzo se ha logrado incorporar en la agenda del desarrollo el tema de la reducción de riesgos, pero aún está pendiente la inclusión en ella de la recuperación: no se piensa oportunamente en cuáles son las necesidades más apremiantes de las y los afectados inmediatamente luego del desastre, ni se ha impulsado el desarrollo de habilidades y herramientas que permitan conocer y atender de manera planificada tales requerimientos, para no hablar del acompañamiento que demandan esos procesos, generalmente espontáneos, anárquicos, postergados y asumidos directamente por las víctimas de los desastres.

### Los desastres: una tendencia creciente a escala global

*Los desastres son el producto de procesos de transformación y crecimiento de la sociedad, que no garantizan una adecuada relación con el ambiente natural y construido que le da sustento. Son, como algunos lo han expresado, problemas no resueltos del desarrollo, y la vulnerabilidad existente es una manifestación de déficits en el desarrollo (Lavell 1999).*

El riesgo de desastres está aumentando a nivel global respecto de la mayoría de las amenazas y el riesgo de pérdidas económicas se intensifica más rápidamente que el de mortalidad. El principal factor que determina esta tendencia es el aumento de la exposición, que está asociado a procesos más amplios de urbanización, desarrollo económico y territorial, y al declive de los ecosistemas.

Según la Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT<sup>2</sup>, entre enero de 1975 y octubre de 2008 se registraron 8.866 eventos que provocaron la muerte de 2.283.767 personas.

2 EM-DAT: Base de Datos Internacional sobre Desastres de OFDA/CRED ([www.emdat.be](http://www.emdat.be)), referida a desastres de media y/o gran escala, cuyos daños reportan información igual o mayor a 10 muertes, 100 personas afectadas y en los que se ha recurrido a la ayuda internacional.

El 78,2% de esas muertes ocurrió en el 0,26% de los eventos registrados, principalmente en países en desarrollo. Durante el mismo período las pérdidas económicas contabilizadas fueron de US\$ 1,52 billones aproximadamente<sup>3</sup>.

En la última década América Latina y el Caribe han mostrado una mayor acumulación de riesgos de desastres, sobre todo en las comunidades rurales y urbanas con alto déficit de desarrollo y en condiciones de exclusión y marginación. El aumento de los desastres cotidianos es un indicador de esa acumulación y corresponde, ante todo, a eventos de pequeños o medianos impactos que no se toman en cuenta en las estadísticas oficiales pese a ser los que minan los medios de vida de un creciente contingente de población vulnerable. Por ejemplo, según la base de datos de *DesInventar*<sup>4</sup>, en Guatemala, en el período 1988-1995, la cifra promedio de desastres por año era de 130 y aumentó, en el lustro comprendido entre 1996 y 2000, a 275, sin tomar en cuenta los 529 desastres locales producidos a raíz del paso del huracán *Mitch* en 1998. Sin el registro de los miles de desastres locales que ocurren anualmente en la región, se ignoraría la situación de la población afectada, por ejemplo de los habitantes de asentamientos precarios urbanos de las comunidades rurales dispersas, distantes y muchas veces aisladas e incomunicadas<sup>5</sup>.

El nexo entre riesgo de desastres y pobreza es incuestionable. Los países más pobres se ven afectados por riesgos de mortalidad y pérdidas económicas en niveles desproporcionados si se los compara con países de similar exposición a amenazas. El 39% de la exposición a los ciclones tropicales corresponde a países de ingresos altos, pero el de mortalidad es sólo del 1%, mientras que en los países de ingresos bajos el nivel de exposición es del 13% y el riesgo de mortalidad alcanza 81%. A nivel local hay datos empíricos que demuestran que las zonas pobres sufren en los desastres significativamente más daños y que esta situación está relacionada con factores como la falta de diseños estructurales adecuados para las viviendas. Existe abundante información y datos que demuestran que las pérdidas por desastres causan una importante disminución en los ingresos, el consumo y los indicadores de desarrollo humano, estos efectos son más severos en los hogares más pobres<sup>6</sup>.

Los desastres, al igual que los conflictos, figuran entre una de las causas más evidentes de la migración. En Centroamérica los efectos del huracán *Mitch* “profundizaron en todos los niveles los factores que explican y determinan los movimientos migratorios, acentuando las brechas del desarrollo económico y social entre los países y regiones y agravando los riesgos de las poblaciones más vulnerables, a lo que se agrega ahora la incapacidad de los ecosistemas de las zonas afectadas para retener población y reactivar las fuentes de empleo”. Ante la ocurrencia de desastres, grupos de población afectada suelen migrar hacia territorios no impactados, sea en regiones colindantes o también hacia áreas urbanas y/o países vecinos. En muchos casos este efecto migratorio tiende a incrementar la concentración de población en áreas marginales de las ciudades cuya característica es la falta de condiciones de habitabilidad en cuanto a seguridad, servicios públicos y abastecimiento. Este fenómeno migratorio posdesastre tiene consecuencias en los territorios receptores, pero también en los afectados, donde se produce

3 EIRD (2009). “Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2009”, capítulo “Riesgo y pobreza en un clima cambiante”, Naciones Unidas, Ginebra.

4 DesInventar: Sistema de Inventario de Desastres ocurridos en América Latina. LA RED, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina ([www.dessenredando.org](http://www.dessenredando.org)). Este sistema de inventario tiene por finalidad el registro de aquellos desastres pequeños y/o medianos, a una escala local.

5 REDLAC (2009). “10 años después del huracán Mitch. Panorama de la tendencia de la gestión del riesgo de desastres en Centroamérica”. Panamá.

6 EIRD (2009). “Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres”. Ginebra.

7 “Migración en Centroamérica. Bases para la reflexión y propuestas de acción. Taller sobre Migración y Desarrollo Regional “C.A. 2020”. El Salvador 5-6 de julio de 1999.

pérdida de mano de obra y fuga de cerebros, además de descenso en la productividad para el país o región emisora<sup>8</sup>.

Los desastres van en aumento y como señala el Buró de Prevención de Crisis y Recuperación del PNUD:

*“La recurrencia de desastres socio-naturales causa disturbios en los sistemas económicos, políticos y sociales y está contribuyendo a la erosión constante y cada vez mayor de los beneficios del desarrollo en un número creciente de países. La ocurrencia de desastres socio-naturales sucesivos está llevando a muchos países a una espiral negativa, donde las pérdidas son mayores que los ya limitados beneficios del desarrollo y el riesgo de desastres tiende a acumularse. Las crecientes pérdidas a causa de desastres comprometerán y reducirán seriamente los logros de las Metas de Desarrollo para el Milenio, a menos que se tome una acción decisiva para reducir el riesgo de desastres”<sup>9</sup>.*

### Procesos de desarrollo – Modalidades y prácticas que configuran riesgos

Los desastres ponen de manifiesto una errada concepción del desarrollo; la mala y hasta nociva forma de planificar nuestras ciudades y comunidades; la inadecuada forma de asentarnos en el territorio, al ocupar zonas de riesgos (expuestas a inundaciones, deslizamientos, etc.) y la ausencia de adaptación a él; los efectos del crecimiento rápido, descontrolado y desordenado de las ciudades, acompañado por procesos de urbanización en manos de sectores privados y con débil presencia de un Estado que los regule. Evidencian, asimismo, las condiciones de exclusión y pobreza existentes; el mal uso (más bien abuso) de los recursos que brinda la naturaleza; la ausencia de políticas o normas que regulen el uso y acondicionamiento del territorio; la poca capacidad de control y regulación por parte de las organizaciones e instituciones; la forma en que el lucro prevalece sobre la sostenibilidad; la debilidad de las organizaciones comunitarias y sociales; la poca capacidad de las instancias operativas para manejar mejor las situaciones de emergencias y desastres. En conclusión, el “modelo de desarrollo” aplicado durante los últimos años ha contribuido, de manera decisiva, a las condiciones de riesgo que se materializan en desastres.

A las amenazas de origen natural (geológicas e hidrometeorológicas) se han sumado aquellas relacionadas con el efecto del cambio climático, que seguirán ocasionando desastres y pérdidas que ponen en situación de mayor riesgo “particularmente [...] a los pequeños estados en desarrollo, donde un solo evento puede destruir el progreso logrado con tanto esfuerzo”<sup>10</sup>.

En ese contexto se vuelve ineludible abordar los procesos de recuperación posdesastre como un desafío complejo. Las acciones que se emprendan con posterioridad a un desastre deben incorporar un enfoque de reducción de riesgos, que supone, entre otras, las siguientes acciones: la restauración ecológica de los ecosistemas; nuevas formas de construir el medio físico, la infraestructura pública y el equipamiento de las ciudades; fortalecimiento de las capacidades de las personas, las comunidades, las instituciones y los gobiernos (nacionales o locales) para institucionalizar, es decir convertir en una práctica regular un comportamiento más asertivo respecto de la reducción de riesgos.

### Recuperación posdesastre - Gestión integral de riesgos y desarrollo sostenible

8 REDLAC. Ob. cit.

9 PNUD (2005). *Directrices para la recuperación posdesastre*.

10 PNUD (2005). Ob. cit.

*“Los procesos de recuperación posdesastre no deben considerarse como una problemática aislada de la reducción de riesgos y la respuesta a emergencias. Por el contrario, debe ser parte de un proceso integral y continuo, con visión de largo plazo, incorporado a las actividades formales e informales de desarrollo de los territorios [...] No hay conciencia suficiente sobre la gravedad de los riesgos entre la dirigencia pública y privada, ni entre la ciudadanía, prevalece la visión cortoplacista en las inversiones públicas y, por tanto, el tema de la recuperación posdesastre está ausente de las políticas públicas, de la legislación y de la planificación”<sup>11</sup>.*

El concepto de *reconstrucción* guarda una fuerte vinculación con la restitución o reposición de infraestructura o construcciones y, por ende, tiende a reproducir o reconstruir los mismos riesgos. A diferencia del concepto de *reconstrucción*, la *recuperación* se sustenta en un enfoque de derechos, poniendo en el centro a los seres humanos. Se reconstruyen las viviendas, las infraestructuras, las escuelas... pero se hace hincapié en recuperar los medios de vida.

En contextos de crisis y/o desastres, las acciones humanitarias –en especial de atención y ayuda– dominan el escenario: los actores nacionales de gobierno y los organismos de cooperación se ven abocados a facilitar y brindar apoyo en términos de alimentación, abrigo y salud, con el único criterio de “salvar vidas”. Mientras tanto, una vez producida la crisis y a la par de estar recibiendo la atención emergente, las poblaciones afectadas buscan sobre todo reiniciar “su vida”, retomar “su cotidianidad”. Es decir, empiezan a recuperarse temprana e inmediatamente después del impacto.

El proceso de transición que sobreviene requerirá tanto del restablecimiento de la confianza cuanto de restaurar el capital humano y físico: las capacidades nacionales, los mecanismos para hacer frente a la situación, la concientización de las comunidades en torno a determinar las causas que están en la raíz del problema y que las vuelven vulnerables a los desastres<sup>12</sup>.

Según las Naciones Unidas, las bases de la recuperación sustentable y el regreso a un desarrollo a largo plazo han de ser planificados desde el inicio de la emergencia humanitaria.<sup>13</sup>

La Recuperación Temprana es un proceso multidimensional de recuperación que se inicia en un contexto humanitario y está guiada por principios de desarrollo cuyo propósito es la elaboración de programas humanitarios y la canalización de las oportunidades de desarrollo sustentable. Su objetivo es generar procesos nacionales, sólidos y auto-sostenidos para la recuperación tras una crisis. Abarca el restablecimiento de los servicios básicos, medios de vida, refugios, gobernabilidad, seguridad, Estado de derecho, medioambiente y dimensiones sociales, lo cual incluye la reintegración de poblaciones desplazadas.

*“La recuperación [...] integra de manera transversal la gestión de riesgos para no reconstruir la vulnerabilidad y debe estar ligado al Plan Nacional de Desarrollo y a los planes sectoriales y territoriales”<sup>14</sup>.*

11 BCPR/PNUD, “Lineamientos Estratégicos para los procesos de recuperación posdesastre”. Documento producido por Camilo Cárdenas en el marco del proyecto “Lecciones aprendidas en los procesos de recuperación y desarrollo posdesastre en América Latina y el Caribe”, Bogotá, septiembre 2005.

12 Íd.

13 *Inter-Agency Standing Committee - IASC* (2008). “Guía de Orientación sobre Recuperación Temprana”.

14 Extraído de la presentación sobre el Programa de recuperación Temprana (PRT) del PNUD en República Dominicana realizada por Mónica Trujillo en Seminario en Guayaquil, 27 de marzo del 2008.

En otras palabras, se trata de “*un proceso continuo que construye oportunidades y capacidades, reduce vulnerabilidades para vivir bien y con el menor riesgo*”<sup>15</sup>.

Las premisas en las que se fundamenta el enfoque de recuperación son las siguientes:

- Es responsabilidad de los Estados (nacionales o locales) asegurar la vigencia de los derechos humanos y su titularidad en las personas durante toda su vida y de manera particular durante la ocurrencia de un conflicto político o desastre de origen natural o antrópico. Dicho de otro modo, tanto la ayuda humanitaria como la recuperación posdesastre tienen que ser abordadas desde un enfoque y una perspectiva de derechos y por tanto de exigibilidad.
- Existe una fuerte relación entre gestión de desastres y gobernabilidad. No sólo que la gobernabilidad de un territorio puede ponerse en riesgo cuando la población afectada siente que el Estado (nacional o local) no cumple con su función de garante de derechos durante la fase de ayuda humanitaria, sino también cuando, ocurrido el desastre, la población percibe que el Estado y quienes lo gobiernan no son capaces de tomar las decisiones oportunas que les permitan “*pararse bien y rápido*”, devolviéndole la habitabilidad y la funcionalidad al territorio, facilitando a la recuperación, lo más temprano posible, de sus modos y medios de vida.
- En caso de que el desastre ocurra, el impacto sobre las personas, los medios de vida y la infraestructura, puede reducirse si la respuesta es adecuada y si hay la capacidad de emprender de manera oportuna, rápida y eficaz los procesos de recuperación.
- Los procesos de recuperación orientados con la perspectiva de reducción de riesgos pueden contribuir de manera eficaz a la dirección del desarrollo sostenible.
- La gestión de riesgos y la recuperación posdesastres deben cruzar a toda la institucionalidad y no a una sola entidad.
- Orientar las políticas bajo el enfoque del desarrollo sostenible es el único camino duradero para lograr una disminución significativa de los riesgos, la ocurrencia de desastres y su espiral negativa sobre el desarrollo.
- La ocurrencia de desastres socionaturales puede evitarse en la medida en que las modalidades de desarrollo se orienten desde una perspectiva sostenible.
- Los procesos de recuperación se inscriben dentro de la Gestión Integral para la reducción de riesgos.
- Las relaciones existentes entre prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación son dinámicas y se relacionan entre sí.

A partir de este enfoque la *recuperación* puede ser la *oportunidad* de contribuir a romper el círculo vicioso y la espiral negativa que los desastres imprimen al desarrollo y también la ocasión para no recurrir al uso de prácticas y/o propuestas que no hacen sino (re)construir nuevos riesgos.

15 Ministerio del Litoral (2008). Mesa de Recuperación Temprana de Medios de Vida.

Los procesos de recuperación posdesastre bien abordados brindan la posibilidad enfrentar eficazmente los principales factores causales del riesgo desde una nueva visión del desarrollo, que tiene como aspecto central un nuevo ordenamiento del territorio. Una adecuada recuperación debe fomentar la resiliencia, es decir la capacidad que tienen las personas o las economías para absorber las pérdidas y recuperarse. Esto supone contar con un amplio conocimiento de los modos y los medios de vida de la población, sobre todo de la más pobre, y de cómo funciona el tejido social luego de un desastre<sup>16</sup>.

### Recuperación posdesastre - Planificación vs improvisación

La mayoría de las veces los gobiernos nacionales o locales toman decisiones posdesastre que no abonan a la reducción de riesgos ni al desarrollo sostenible. Razones de carácter político y económico los orientan en otra dirección. Entre los principales problemas que, desde esa perspectiva, evidencian las acciones posdesastre podemos destacar los siguientes:

- Los gobernantes suelen estar muy preocupados por “gobernar” el desastre y por superar lo más rápidamente posible sus secuelas en la vida de las personas. Los temas relacionados con la asistencia y la ayuda humanitaria tienen normalmente alta visibilidad política, no así los aspectos atinentes a la recuperación, que muchas veces suponen asumir decisiones *poco populares* que requieren de planificación: ordenamiento territorial, mayor exigencia en las normas y/o códigos de construcción, reasentamiento de infraestructura pública, viviendas, entre otras.
- Una visión de corto plazo, supeditada casi siempre a la obtención de réditos políticos, pone énfasis en la reposición de la infraestructura afectada sin incorporar un análisis de riesgos, conduciendo a que la infraestructura reparada o nueva se instale de modo recurrente en zonas de alta vulnerabilidad física, lo que sin duda resulta poco eficiente desde el punto de vista de la optimización de los escasos recursos públicos.
- La mayoría de las veces los decisores públicos elaboran una lista de proyectos, muchos de ellos diseñados antes de la ocurrencia del desastre, que no se fundamentan en un análisis de daños y necesidades, no parten de un enfoque de reducción de riesgos ni se integran en un plan que articule las acciones de recuperación en el corto, mediano y largo plazos.
- La ausencia de un análisis multidimensional del riesgo deriva en decisiones que no incluyen intervenciones en otros ámbitos –económicos, sociales y ambientales– y limita las oportunidades de las personas y de las comunidades afectadas para reducir las vulnerabilidades y superar los problemas. Con ello se frustran las oportunidades de reorientar el desarrollo hacia comportamientos y prácticas más sostenibles que contribuyan en el mediano y largo plazo, y como parte de una agenda adecuadamente planificada, a evitar la ocurrencia de nuevos desastres.
- La falta de políticas y mecanismos de coordinación, de acuerdo a sus competencias, entre los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local) impide una gestión integrada de la recuperación posdesastre y genera conflictividad en el territorio al no establecerse con claridad los roles y responsabilidades de las distintas instancias gubernamentales. En muchas ocasiones ello impide el logro de los objetivos en tiempos óptimos y, en otras, crea competencia entre los actores y duplicidad de acciones y recursos.

16 EIRD (2009). Ob. cit.

- Hay acciones de recuperación posdesastre que se realizan exclusivamente bajo el liderazgo del nivel nacional de gobierno y que suelen derivar en una gestión “presidencialista” altamente concentrada y poco participativa, que termina restándoles responsabilidad a los gobiernos locales y a las propias comunidades afectadas. Además, no se dispone de marcos normativos o de acuerdos entre niveles de gobierno o institucionales ni tampoco de mecanismos administrativos y de financiamiento que permitan contar con los recursos para operar desde el territorio. Esto dificulta la gestión y torna lenta la recuperación, que muchas veces no se ha iniciado o apenas se está poniendo en marcha cuando ocurre un nuevo desastre.
- También es una práctica frecuente que en la búsqueda de eficiencia, oportunidad y efectividad los decisores de gobierno deleguen las acciones de recuperación y los recursos que las financian a “un tercero que se supone confiable”, lo que implica arreglos *ad hoc* en detrimento de la institucionalidad nacional y local, y desvío de los recursos (públicos y privados) asignados al desarrollo y sobre los cuales no siempre están claros los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.

Existen evidencias de los avances que se han logrado en cuanto a la reducción de pérdidas con la aplicación y desarrollo de medidas preventivas. Saber qué hacer en caso de ocurrir terremotos, inundaciones, deslizamientos, etc. permite prepararse y planificar cómo y de qué manera actuar, evacuar, proteger la vida... Es precisamente en este campo donde se manifiestan con mayor claridad las diferencias entre una reacción improvisada y una acción planificada.

En línea con las lecciones aprendidas sobre la pertinencia y la eficacia que supone *prepararse para la recuperación*, y existiendo *grosso modo* una ruta que siguen los procesos en la materia, se trata de identificar las áreas o sectores clave de intervención y determinar políticas o acciones que permitan maximizar los beneficios de la recuperación, mejorando su desempeño y minimizando los costos que entraña no hacer nada, hacerlo tardíamente, reconstruir o construir nuevos riesgos.

Partimos de la noción de Matus en torno a que *“la planificación precede y preside la acción, no cesa nunca, es un proceso continuo, dinámico, que acompaña la realidad cambiante”*<sup>17</sup>. Se trata de reducir la improvisación en los procesos de recuperación y los efectos negativos que ésta tiene en la gestión del desastre y del desarrollo, incorporando la planificación como *“la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos, mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en un conjunto de actividades y acciones, articuladas entre sí y que, previstas anticipadamente, tienen el propósito de influir en el curso de un determinado acontecimiento, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos y limitados”*<sup>18</sup>.

Siguiendo a John Friedman, se trata de *“vincular el conocimiento científico y técnico con las acciones en el ámbito público, haciendo que el conocimiento científico y técnico se útil para los protagonistas específicos del ámbito público”*<sup>19</sup>.

Al tratarse de un proceso basado en un enfoque de derechos, centrado en la gente, simultáneo a otros procesos de prevención, mitigación y preparación, y asociado a un territorio y multidimensional se trata, como dice Federico Aguilera, de:

*“[...] incorporar a las acciones programadas en el ámbito de lo público [...] una racionalidad cultural o racionalidad del contexto [...] y no un compendio de conocimientos técnicos o ingenieriles, pues se parte de la idea de que problemas complejos –en este caso, la recuperación post desastres– no son exclusivamente ambientales o físicos, sino sobre todo culturales. Dicho contexto a su vez es de carácter multidimensional (político, económico, ético, social) y en él se manifiestan conflictos entre diferentes lógicas y racionalidades fruto de las tensiones entre valores e intereses contrapuestos”*<sup>20</sup>.

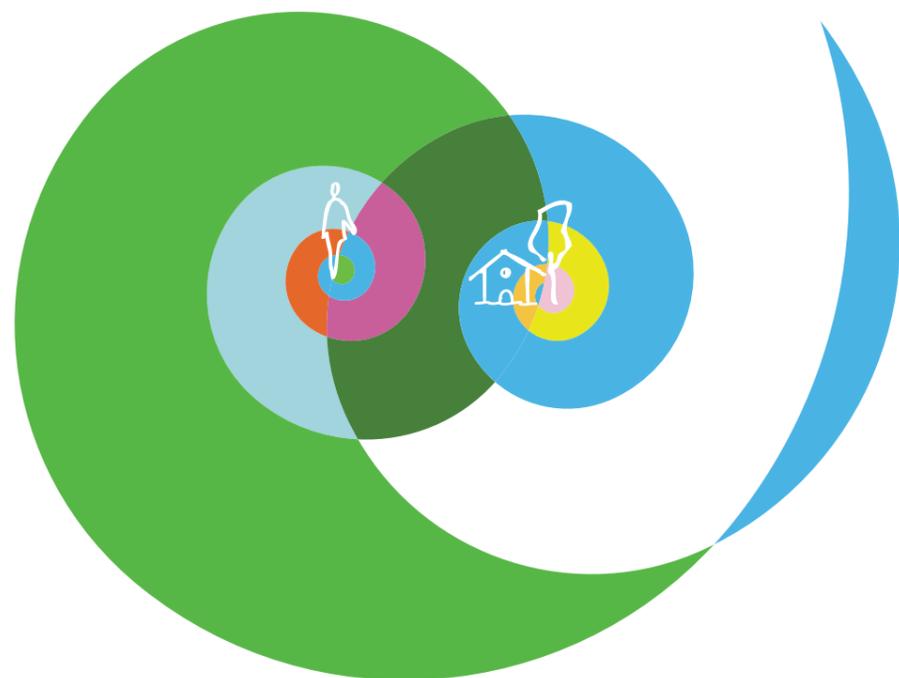
Este breve marco conceptual resulta útil para abordar la recuperación, particularmente en el período que precede a la ocurrencia de un desastre pues de lo que se trata es de anticipar todos aquellos aspectos (acciones, resultados, políticas, normativas, etc.) que, una vez ocurrido el evento, cambien el curso de las intervenciones posdesastre hacia procesos de recuperación centrados en las personas y en el desarrollo humano sostenible, es decir sin reconstruir o construir nuevos riesgos.

17 En Pedregal, Belén (2005). Población y planificación hidrológica. Universidad de Sevilla, España. Internet.books.google.com.ec/books?isbn=8447207919

18 Íd.

19 Íd.

20 Íd.



en o para un contexto posdesastre, en distintos momentos; pero, en todos los casos, esas condiciones deben “prepararse” previamente. En este capítulo se identifican algunas recomendaciones y lecciones que bien podrían servir de base a los gobiernos para la formulación de estrategias, lineamientos de intervención y planes nacionales de recuperación. Estas recomendaciones fueron agrupadas por aspectos o ejes temáticos para facilitar su uso y adaptación a cada contexto y realidad, al momento de formular estrategias o propuestas:

## CAPÍTULO 2: Lineamientos preliminares para un Plan de Acción de la Recuperación Posdesastre

Como corolario de este proceso de Planificación de la Recuperación Posdesastre, este capítulo utiliza los lineamientos estratégicos sobre aspectos políticos, normativos, institucionales, de planificación, de información, sociales y financieros que sirven de fundamento para desarrollar estrategias y planes de acción para los procesos de recuperación posdesastre en los países de la región. Tales lineamientos han sido desarrollados en el documento Lineamientos Estratégicos para los Procesos de Recuperación Posdesastre, elaborado para el BCPR del PNUD por Camilo Cárdenas en el marco del proyecto Lecciones aprendidas en los procesos de recuperación y desarrollo posdesastre en América Latina y el Caribe<sup>21</sup>.

**L**a recuperación posdesastre es un proceso complejo, de muchas dimensiones y multi e interinstitucional, por lo que la preparación debe involucrar actores de los niveles nacionales, regionales, locales y de la cooperación internacional.

Planificar la recuperación demanda un ejercicio de anticiparse a los hechos y desarrollar capacidades, procedimientos, competencias y habilidades que pueden implementarse y/o aplicarse

<sup>21</sup> Bogotá, septiembre de 2005.

## Aspectos Políticos

Crear condiciones políticas entre la dirigencia pública, privada y ciudadana, nacional y local, para adelantar procesos de preparación orientados a una oportuna y eficaz recuperación integral después de que se presente un desastre.

Elevar la conciencia, el compromiso político y la adopción de políticas de Estado necesarias que propicien la formulación de estrategias para la recuperación posdesastre, como parte de una política integral para la reducción de riesgos.

### LINEAMIENTOS PRELIMINARES PARA UN PLAN DE ACCIÓN

- Fortalecer programas orientados a elevar la conciencia institucional y ciudadana sobre la importancia de incorporar la reducción de riesgos y la recuperación posdesastre en las actividades del desarrollo y respecto de las repercusiones en el goce efectivo de los derechos, la calidad de vida de la población y la gobernabilidad.
- Diseñar y desarrollar programas para elevar la conciencia y compromiso orientados a los niveles decisorios públicos, privados y ciudadanos, sobre la oportunidad de reducir riesgos en los procesos de recuperación.
- Establecer o fortalecer políticas de Estado y estrategias para incorporar integralmente la reducción de riesgos y la preparación para los procesos de recuperación en todas las actividades del desarrollo, con visión de largo plazo y de desarrollo sostenible.
- Definir políticas de Estado orientadas a que los procesos de recuperación posdesastre se adelanten en forma descentralizada, normativa y financieramente. Para ello, se debe trabajar en pleno acuerdo y coordinación entre los órganos centrales y territoriales y con la participación efectiva de los actores sociales vinculados a estos procesos.
- Impulsar las actividades necesarias para esclarecer y hacer operativo en los procesos de recuperación el concepto de *desarrollo sostenible*; promoverlo y tener un mismo enfoque entre todos los actores del desarrollo.
- Adoptar políticas de Estado conducentes a que los procesos de recuperación sean desarrollados básicamente con la institucionalidad pública existente, sin crear organizaciones paralelas, aprovechando al máximo las capacidades disponibles en el ámbito nacional y local, y buscando ajustar y fortalecer dicha institucionalidad para el adecuado desarrollo de estos procesos.

## Aspectos Institucionales

Elevación de capacidades de los sistemas nacionales de gestión de riesgos existentes, en proceso de creación o transformación, ajustando su estructura para liderar y coordinar la actividad de todos los actores del gobierno, sociedad civil y cooperación internacional en los procesos de recuperación posdesastre.

Adeuar, fortalecer y articular el aparato institucional existente, precisar las responsabilidades entre las diferentes entidades que lo conforman e identificar los instrumentos necesarios para que sea factible atender de manera oportuna, ágil, coordinada y eficaz los procesos de recuperación.

### LINEAMIENTOS PRELIMINARES PARA UN PLAN DE ACCIÓN

- Realizar diagnósticos y análisis de la legislación vigente en cada país para identificar fortalezas y debilidades en el tratamiento del tema de la reducción de riesgos y recuperación posdesastre.
- Expedir una normatividad –o ampliar y reglamentar la legislación vigente– para estipular la obligatoriedad de la inclusión de la gestión de riesgos en los diferentes procesos, programas y proyectos de desarrollo y en los planes nacionales, sectoriales y territoriales, explicitando la recuperación posdesastre.
- Propulsar que en el marco normativo se establezcan y delimiten las responsabilidades públicas nacionales, sectoriales y territoriales, así como del sector privado y de la ciudadanía en general, en lo referente a la generación de riesgos, su reducción y la atención de las situaciones posdesastre.
- Expedir normas que incentiven los planes de ordenamiento territorial con concepto de prevención y mitigación de riesgos y faciliten el control de la ocupación de zonas de alta amenaza o de alto riesgo.
- Sistematizar y divulgar entre los diferentes actores institucionales y sociales la normatividad vigente en materia de gestión de riesgos y crear mecanismos, instrumentos e incentivos para que se respete su cumplimiento.

## Aspectos Normativos

Promover la realización del diagnóstico y el análisis de las fortalezas y debilidades de la actual normatividad enfocada hacia la gestión de riesgos incluyendo el tema de la recuperación.

Propulsar la expedición de la legislación y reglamentación relacionada a la gestión de riesgos y recuperación. Facilitar ejercicios de debate y consensos.

Identificar y definir funciones y delimitar responsabilidades de los actores institucionales y sociales vinculados a estos procesos.

Fortalecer, ampliar y articular el marco normativo para que los gobiernos cuenten con instrumentos legales apropiados.

### LINEAMIENTOS PRELIMINARES PARA UN PLAN DE ACCIÓN

- Diagnosticar y analizar las fortalezas y debilidades del aparato institucional con miras a identificar las medidas requeridas para su fortalecimiento: directrices, delimitación de competencias, protocolos e instrumentos necesarios para actuar con mayor liderazgo, coordinación y flexibilidad frente a las situaciones posdesastre.
- Definir políticas e instrumentos para que en futuras situaciones posdesastre se trabaje básicamente con la institucionalidad de la que se dispone, con enfoque sistémico, multisectorial e interdisciplinario, descentralizado, con concepto de subsidiariedad y énfasis en las responsabilidades locales, evitando así la creación de organismos paralelos.
- Crear sistemas nacionales, ahí donde no existan, para la gestión de riesgos y fortalecer los existentes, poniendo el acento en los niveles locales, con el fin de elevar sus capacidades de gestión y, en particular, para adelantar con eficacia los procesos de recuperación posdesastre.
- Evaluar y sistematizar el manejo de las diferentes situaciones posdesastre en cada país, analizar los aciertos y desaciertos y divulgar ampliamente sus conclusiones para retroalimentar el desempeño institucional.
- Elevar la conciencia sobre la necesidad de atender de manera prioritaria e inmediata la recuperación institucional para evitar una crisis de gobernabilidad posterior a la ocurrencia de un desastre.
- Analizar la pertinencia de designar un órgano rector responsable exclusivamente de la coordinación e integración de todas las actividades, entidades y actores vinculados con la formulación y ejecución de los procesos de recuperación.

## Sistemas de Planificación

Fortalecimiento y preparación de los sistemas de planificación nacional, sectorial y territorial para que cuenten con la capacidad de construir y formular, con antelación a los desastres, estrategias para la recuperación que puedan ser implementadas con prontitud apenas ocurra un evento.

Elevar las capacidades humanas, técnicas e institucionales del Estado para establecer las políticas, criterios, procesos, instrumentos y procedimientos que se requieran para continuar con los esfuerzos de incorporación de la gestión de riesgos en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial.

Diseñar planes nacionales, regionales y locales de recuperación posdesastre, teniendo en cuenta los diferentes escenarios de riesgo de cada territorio y que puedan ser ajustados con celeridad a la situación real después de sucedido un evento.

### LINEAMIENTOS PRELIMINARES PARA UN PLAN DE ACCIÓN

- Diagnosticar y analizar las fortalezas y debilidades en los sistemas de planificación para la transversalización de la reducción de riesgos en las actividades de desarrollo a nivel nacional, sectorial y local..
- Evaluar los instrumentos de planificación que se puedan aprovechar en cada país y territorio, para que los planes y programas de recuperación se articulen a los procesos de desarrollo en curso.
- Evaluar, sistematizar y divulgar experiencias nacionales de planificación en procesos de recuperación..
- Promover medidas de incorporación de los procesos de recuperación posdesastre en los sistemas de planificación del ámbito nacional, sectorial y, ante todo, del local.
- Generación de políticas e instrumentos para asegurar que el enfoque de los planes y programas de recuperación incorpore la perspectiva de lo social, económico, ambiental, político e institucional..
- Realizar seminarios y talleres en los diversos países con los órganos nacionales, sectoriales y territoriales de planificación y/o de inversión pública, con el fin de difundir y promover los actuales lineamientos estratégicos para su aplicación exitosa.
- Desarrollar seminarios, talleres y programas de capacitación de los funcionarios de los organismos responsables del Estado, con énfasis en el nivel local, para promover y apoyar la formulación y adopción de estrategias y planes orientados a la recuperación posdesastre y prepararlos para que asuman sus responsabilidades en los procesos de recuperación.
- Crear redes permanentes de expertos nacionales capacitados en la materia.
- Desarrollar procedimientos e instrumentos para asegurar que los planes y programas de recuperación estén formulados considerando las visiones macro y micro de los problemas.
- Promover el desarrollo de metodologías para el diseño de planes y programas de recuperación posdesastre, elaborados con la flexibilidad necesaria para ser adaptadas a las condiciones específicas y a los distintos escenarios de riesgos de cada país.
- Dotar a los organismos de planificación y/o de inversión pública nacional, sectorial y local de las políticas, directrices, procedimientos e instrumentos indispensables para que puedan intervenir de un modo más coordinado, oportuno y eficaz ante las situaciones posdesastre.
- Analizar las interrelaciones existentes entre las intervenciones durante la fase de respuesta a emergencias y desastres y las de la fase de recuperación para asegurar una articulación coherente entre ellas.

## Sistemas de Información

Fortalecimiento de los sistemas de información, para que con información en tiempo real, actualizada e integrada se elaboren y ejecuten de manera expedita planes de recuperación ajustados a la realidad y necesidades en cada territorio.

Profundizar en el análisis y sistematizar el conocimiento sobre los desastres ocurridos, los procesos de recuperación vividos y sobre los riesgos existentes.

Modernización y/o ampliación e integración de los sistemas de información existentes.

Generar procedimientos para que la información sea accesible en forma fácil y oportuna a todos los actores nacionales, locales e internacionales que intervienen en procesos de recuperación.

### LINEAMIENTOS PRELIMINARES PARA UN PLAN DE ACCIÓN

- Analizar los sistemas de información existentes para identificar fortalezas y debilidades en el manejo de la información sobre riesgos, desastres y recuperación.
- Desarrollar programas y proyectos de fortalecimiento, complementación e integración de estos sistemas de información, teniendo en cuenta: a) que hay diferentes tipos de información que cumplen distintas funciones: de alerta, para la respuesta y para la recuperación; b) que hay diferentes actores: los generadores de información, los que la transmiten y divulgan y los que la utilizan.
- Compilar, evaluar, sistematizar y difundir información sobre la historia de los desastres y los procesos de recuperación posdesastre en cada territorio.
- Establecer sistemas de manejo unificado de la información en situaciones de desastre para asegurar una disponibilidad y difusión oportuna, integral y dinámica, acorde con las necesidades de todos los actores locales, nacionales e internacionales vinculados a la participación y la toma de decisiones frente a este tipo de situación.
- Incrementar el apoyo para el análisis, evaluación y zonificación de riesgos así como para su difusión y puesta a disposición de los actores institucionales y sociales.
- Desarrollar sistemas de indicadores de riesgo para monitorear procesos de recuperación.
- Ampliar y fortalecer los sistemas de monitoreo y alerta temprana.

## Aspectos Sociales

Acrecentar el nivel de conciencia ciudadana sobre la importancia de los riesgos y su relación con la calidad de vida de la población y respecto de sus responsabilidades frente a los riesgos, y reforzar su compromiso y participación en los procesos de recuperación posdesastre.

Desarrollar programas de información pública, educación y capacitación ciudadana.

Generar políticas, procedimientos e instrumentos para que la participación y el control social sean reales y medibles.

Planificar estos procesos y hacer que partan de las necesidades concretas de las comunidades afectadas.

### LINEAMIENTOS PRELIMINARES PARA UN PLAN DE ACCIÓN

- Campañas de información pública sobre la existencia de los riesgos (causas y consecuencias), las corresponsabilidades privadas y ciudadanas frente al riesgo, los desastres y los saldos, deficiencias y deudas de los procesos de recuperación y en torno a la importancia de su vinculación a la búsqueda de soluciones, particularmente en situaciones posdesastre.
- Profundizar los análisis sobre la percepción social e institucional de los riesgos y la recuperación posdesastre teniendo en cuenta, entre otros, las diferencias culturales entre las regiones y entre las poblaciones urbanas y rurales.
- Promover que la participación de la población en la fase de recuperación sea planificada bajo un enfoque de derechos y equidad de género.
- Generar procedimientos e instrumentos para que las comunidades afectadas tengan capacidad real de participación y ejercicio de tareas de control social desde la formulación hasta la ejecución de los planes de recuperación y para que estos planes se fundamenten en las necesidades reales de la población afectada.
- Desarrollar programas de educación y capacitación conducentes a elevar la capacidad de los distintos actores para participar a lo largo de los procesos de recuperación posdesastre.
- Establecer metodologías que aseguren que en los planes y programas de recuperación se consideren y se respeten la diversidad cultural y las condiciones sociales de los afectados, se tengan en cuenta los procesos informales de recuperación que comúnmente adelantan las comunidades, se contemplen e integren los problemas derivados de las situaciones de conflicto que existan o que puedan presentarse en el área afectada y se incorpore en ellos el enfoque de población y género.

## Aspectos Financieros

Estrategias nacionales que contemplen una estrategia específica para el financiamiento de actividades previas y posteriores a la ocurrencia de un desastre, buscando el uso máximo de recursos públicos y privados disponibles; y, establecimiento de marcos de actuación de la cooperación internacional.

Buscar la reducción de la vulnerabilidad fiscal de la Nación y de los territorios.

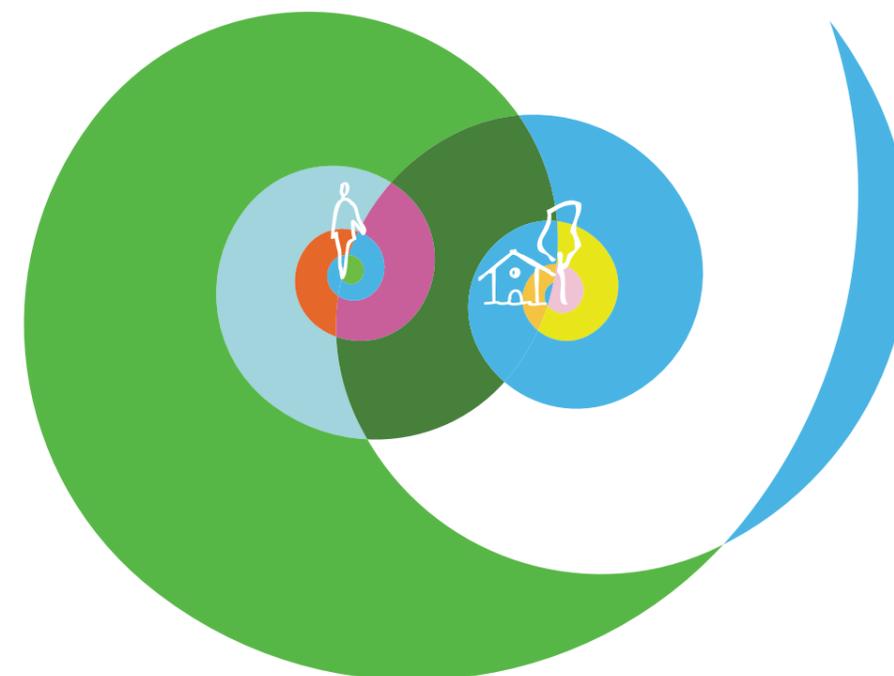
Establecer políticas y programas de aseguramiento.

Definir las responsabilidades financieras de cada uno de los actores.

Definir políticas, criterios y áreas prioritarias que orienten el apoyo de los organismos internacionales.

### LINEAMIENTOS PRELIMINARES PARA UN PLAN DE ACCIÓN

- Definir políticas y establecer normas que delimiten las responsabilidades de las entidades nacionales y territoriales, del sector privado y de la ciudadanía en el financiamiento de las actividades de reducción de riesgos y del proceso de recuperación posdesastre.
- En los planes de recuperación, incluir estrategias financieras para su ejecución.
- Establecer por parte de los Gobiernos marcos de cooperación que incluyan políticas, criterios, procedimientos de comunicación y coordinación y áreas prioritarias de actuación de los organismos de cooperación internacional en apoyo a los procesos de recuperación posdesastre.
- Adelantar estudios y establecer políticas de reducción de la vulnerabilidad fiscal de la Nación y de los territorios frente a riesgos y desastres.
- Establecer políticas, normas y programas de aseguramiento de la infraestructura y de las edificaciones estatales en todos los niveles.
- Establecer políticas y programas de incentivos para el aseguramiento privado.



# CAPÍTULO 3 ¿CÓMO HACERLO? Guía para la acción temprana de los gobiernos nacionales, regionales y locales

Este capítulo resume la sistematización del documento *Guía Metodológica para Procesos de Planificación de la Recuperación*, elaborado por el Buró para la Prevención y Recuperación de Crisis (BCPR por su sigla en inglés) del PNUD<sup>22</sup> con base en los avances y resultados del Proyecto de Planificación de la Recuperación que llevó adelante la Alcaldía Mayor de Bogotá entre 2007 y 2009 con el fin de planificar la recuperación frente a la posibilidad de un sismo en esa ciudad.

Es importante resaltar que se trata de una de las pocas –o tal vez la única– experiencia intencionada de planificar la recuperación ante una amenaza de desastre en nuestra región, como parte de las acciones emprendidas por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE) de Colombia.

**L**a *Planificación de la Recuperación* es un **proceso** que hace parte de la planificación del desarrollo y de la gestión integral del riesgo. Como tal, no se trata de un producto-plan, sino que implica un conjunto sostenido de acciones de diverso orden tendientes

22 Informe de consultoría realizado por Ignacio Gallo con contribuciones de Carolina Portaluppi y Linda Zilbert (2010).

a hacer a la sociedad más resiliente frente a desastres, no solo reduciendo vulnerabilidades y evitando que un desastre “pegue duro”, sino generando la capacidad para “pararse rápido y bien” y para adaptarse a las condiciones de cambio consecuentes del desastre y necesarias para retomar la senda del desarrollo sostenible.

En este orden de ideas, la Guía se estructura a partir de **tres momentos** (véase el Gráfico 1): En primera instancia, **INICIANDO LA PLANIFICACIÓN DE LA RECUPERACIÓN**, que constituye el momento de generar una estrategia, políticamente aceptada y técnica, financiera y logísticamente soportada, que permita involucrar el tema de Planificación de la Recuperación en el proceso de desarrollo nacional o local.



Fuente: “Guía metodológica para procesos de Planificación de la Recuperación”, 2010<sup>23</sup>.

Un segundo momento, **PLANIFICANDO LA RECUPERACIÓN**, se relaciona con el proceso de construcción de conocimiento y generación de acuerdos tendientes a articular un marco nacional, regional o local que priorice los escenarios probables de riesgo, fije las políticas y estrategias para la recuperación, identifique los vacíos y fortalezas en la gestión, y defina los instrumentos principales para facilitar un eventual proceso de recuperación y la agenda para desarrollar los lineamientos inicialmente planteados.

Por último, **PREPARANDO LA RECUPERACION** constituye el conjunto de acciones derivadas del momento anterior, que desarrollan y complementan los resultados obtenidos, especialmente las dirigidas a fortalecer las capacidades nacionales y locales; reducir las vulnerabilidades y aumentar la resiliencia económica, social, territorial e institucional; formalizar y probar los procesos y procedimientos; adoptar instrumentos y marcos normativos, que sean el soporte de una eventual recuperación.

23 Véase la nota 21.

A continuación se describen y detallan cada uno de los momentos.

## 1. Iniciando la Planificación de la Recuperación

Iniciar un proceso para planear la Recuperación Posdesastre en contextos donde aun la misma planificación del desarrollo y el ordenamiento del territorio se encuentran en sus primeros pasos y donde priman los esfuerzos sobre la atención de la emergencia parecería, por decir lo menos, exótico. Sin embargo, los desastres son cada vez más recurrentes y, desde la perspectiva de la planificación, su esencia radica en crear una cultura de la previsión.

El reto de un proceso de Planificación de la Recuperación radica en lograr convocar a la sociedad en su conjunto para que sea capaz de visualizar no solo la probabilidad de ocurrencia de un desastre de gran magnitud, sino el modo en que puede ser afectada, y comprender que no contar con una preparación para la recuperación puede resultar peor que la misma emergencia.

En ese sentido, iniciar un proceso de Planificación de la Recuperación demandará inicialmente tener en cuenta los siguientes aspectos:

### 1.1. Los mínimos necesarios

Un proceso de Planificación de la Recuperación será exitoso si desde el comienzo se garantiza su sostenibilidad en el tiempo. Para el efecto, el nivel nacional, regional o local deberá examinar como mínimo los siguientes aspectos:

- Contar con una voluntad política que respalde el proceso.
- Disponer de una política integral de gestión de riesgo que involucre el tema de la recuperación.
- Disponer de un sector de planificación del desarrollo abierto a la incorporación del tema de la recuperación.
- Garantizar unos recursos que permitan operar la planificación de la recuperación.
- Acercarse a experiencias de desastres de mediana o gran magnitud o a eventos internacionales favorece el avance del proceso.
- Tener claridad sobre las principales amenazas o riesgos de desastre de mediana o gran magnitud contribuye a enfocar los esfuerzos de planificación de la recuperación
- Contar con un marco normativo a nivel nacional o local que involucre el tema de la recuperación permite posicionarlo más fácilmente en las instancias institucionales.

### 1.2. El Proceso

Poner en marcha un proceso de planificación de la recuperación supone como mínimo los siguientes pasos:

#### a. Generar acuerdos para iniciar la Planificación de la Recuperación

Como toda política pública, su éxito radica en la capacidad de motivar e involucrar a los actores para que se apropien del proceso, más aún tratándose de un tema novedoso y que, en la percepción generalizada, no encaja dentro de “los afanes del hoy”. Un buen inicio es la conformación de un liderazgo que entre más cercano esté al centro de poder político, mayores posibilidades tendrá de convocación, movilización y avance.

Construir acuerdos entre los sectores público y privado, las organizaciones sociales y los diferentes niveles de gobierno para emprender un proceso de Planificación de la Recuperación permitirá crear sinergias y complementariedades, sumar esfuerzos y recursos, y poner en marcha un proceso que movilice a las fuerzas vivas. Algunas acciones se sugieren al respecto:

Objetivo	Acciones sugeridas
Sustentar la necesidad	Valoración rápida de las debilidades y fortalezas mediante talleres, conversatorios de reflexión o documentos de posición. Utilización del escenario crítico más probable como soporte
Generar masa crítica	Vincular a socios estratégicos que respalden la iniciativa: cooperación internacional, sector académico, países o regiones con experiencia en recuperación, entre otros.
Sensibilizar sobre el tema	Seminarios o talleres sobre experiencias de recuperación en el país o localidad. Plan de medios.
Formular unos objetivos y resultados esperados	Crear un grupo técnico encargado de formular el proyecto.
Formalizar un proyecto	Adopción de un convenio, contrato o mecanismo similar que defina objetivos, responsabilidades y un mecanismo de gestión.
Lanzamiento del proceso	Acto público. Plan de Medios.

### b. Crear una organización mínima para adelantar el Proceso

Prepararse para la recuperación con antelación requiere de un liderazgo fuerte que logre persuadir a todos los actores involucrados de que no hay que esperar al desastre para pensar en la recuperación, pues hay muchos aspectos que si son abordados con anterioridad, harán una diferencia en la oportunidad y la calidad del Proceso. No hay una receta que defina quién o quiénes deben estar a la cabeza de ese liderazgo, ya que ello depende de factores como la estructura y la arquitectura del Estado, la organización territorial, el régimen de competencias, la sensibilidad y el compromiso con la gestión de riesgos y la voluntad política. Una buena opción es un liderazgo que combine a los actores responsables de la planificación con los de la gestión de riesgos. Caben algunas sugerencias:

- Instaurar la cabeza del proceso lo más cerca posible del centro de poder.
- Crear una instancia de política, dirección y seguimiento amplia que vincule a los diferentes niveles gubernamentales (nacional, regional, local), del sector de planificación, de gestión integral de riesgo y de aquellos sectores clave para un eventual Proceso o que muestren un marcado liderazgo, según el tipo de desastre más probable.
- Crear una unidad técnica básica encargada de liderar el Proceso, exclusiva para el tema y preferiblemente insertada en el sistema de planificación.
- Asegurar recursos para el funcionamiento de la unidad técnica.

### c. Vincular a los actores y agencias que requiere el Proceso

La Planificación de la Recuperación no es un producto técnico sino un proceso de movilización de la sociedad en su conjunto en pro de una mayor resiliencia frente a los desastres. En ese sentido, lo más deseable es la construcción del Proceso con una alta participación de los encargados de apropiarse y poner en marcha la preparación para la recuperación. A esos efectos, resulta útil que desde el inicio mismo:

- Se hayan acordado espacios para la discusión colectiva del tema.
- Se cuente con metas y objetivos a lograrse.
- Se pueda realizar seguimiento de los avances y la participación.
- Se generen canales de flujo permanente de información. El uso de mecanismos web 2, por ejemplo, pueden contribuir a este objetivo.

### 1.3. Resultados esperados

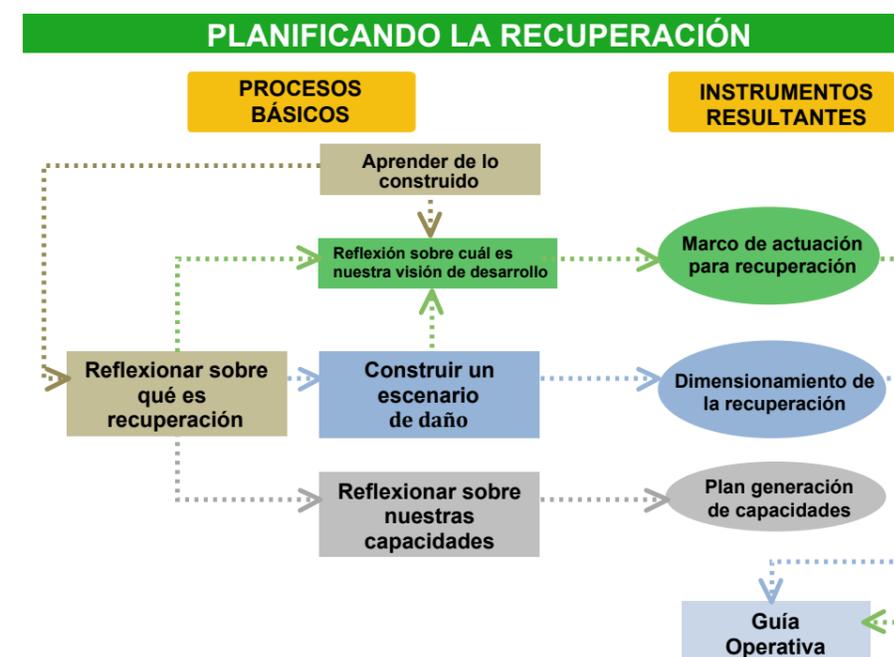
Un acuerdo de voluntades entre actores nacionales, regionales y locales del sector público, privado, académico, etc. alrededor de la necesidad de planear la recuperación, que se hayan apropiado del tema y motivado frente a su rol.

## 2. Planificando la recuperación

### 2.1. La Planificación de la Recuperación

La Planificación de la Recuperación puede estructurarse a partir de **cinco líneas** que, al interactuar entre ellas, permiten obtener los **instrumentos principales** que pueden contribuir a disponer de un marco de acción para la recuperación posdesastre, tal como lo ilustra el Gráfico 2.

Gráfico 2  
Líneas e instrumentos para la Planificación de la Recuperación



A continuación se describen cada una de las líneas y los instrumentos resultantes.

### 2.1.1. Reflexionar sobre qué es la Recuperación

Un primer paso para planificar la Recuperación es la reflexión en torno a lo que implica. Se trata de un concepto más humanista, centrado en los derechos, que intenta superar la mera rehabilitación y reconstrucción física. Es igualmente un proceso no lineal que depende en grado sumo de las acciones de prevención para reducir vulnerabilidades y de la fase de atención de la emergencia: muchas decisiones tomadas “en caliente” repercuten de forma negativa en posteriores procesos de recuperación.

Cada tipo de desastre tiene sus particularidades respecto de las demandas de la recuperación. Origen, magnitud, situación económica nacional, condiciones de vulnerabilidad, son solo algunas que hacen que cada desastre sea único. Sin embargo, tratar de comprender las implicaciones y retos de un proceso de este tipo, profundizar en el conocimiento y sistematización de los retos que supone actuar paralelamente para tiempos normales y de coyuntura, permitirá prever, anticipar y tomar acciones que reduzcan significativamente los tiempos y las incertidumbres en la toma de decisiones y en las actuaciones sobre el territorio y la sociedad afectados.

**Cuadro 1**  
**Acciones centrales para reflexionar sobre la Recuperación**

<b>OBJETIVOS</b>	Definir qué es Recuperación; identificar cómo se relaciona con la atención; definir los temas relevantes y los momentos y características de un proceso de Recuperación de acuerdo al tipo de origen del desastre.	
<b>Temáticas a tratarse</b>	<b>Información requerida</b>	<b>Metodologías a utilizarse</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Noción de Recuperación</li> <li>Implicaciones de la Recuperación</li> <li>Fases de un Proceso de Recuperación</li> <li>Relación entre Recuperación y prevención</li> <li>Relación entre Recuperación y atención</li> <li>La Recuperación temprana</li> <li>Temáticas sectoriales de la Recuperación</li> <li>Temas críticos de la Recuperación</li> <li>Marco normativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas internacionales sobre Recuperación</li> <li>Políticas nacionales y marco normativo sobre emergencias y Recuperación</li> <li>Documentos técnicos sobre rehabilitación y reconstrucción</li> <li>Políticas y marco normativo del sistema de planificación nacional y local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Talleres con actores institucionales del sector de emergencias, planificación y sectores del desarrollo</li> <li>Generación de un programa de investigación con el sector académico</li> <li>Documento base para la discusión y construcción durante el Proceso</li> </ul>
<b>Resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Una definición compartida de Recuperación.</li> <li>Un marco conceptual de cómo se entiende la Recuperación y cuáles son sus énfasis.</li> <li>Una noción de Proceso de Recuperación y los retos y necesidades que se deben asumir en cada momento del Proceso.</li> </ul>	

<b>Resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Una identificación y definición de las temáticas generales y específicas relevantes de carácter sectorial (desarrollo económico, movilidad, hábitat, etc.) que deben ser previstas en la Recuperación de acuerdo al tipo de desastre.</li> <li>Una identificación y definición de los arreglos institucionales, financieros, de coordinación, necesarios para adelantar un Proceso de Recuperación.</li> <li>Una valoración del marco jurídico y normativo a nivel nacional y local sobre la Recuperación.</li> <li>Una propuesta de relacionamiento con la prevención, la atención de la emergencia y la Recuperación temprana.</li> </ul>
<b>Instrumento al que aporta</b>	Soporte para estructurar <b>el marco de actuación para la Recuperación-</b> Insumos para formular el <b>Plan de Generación de Capacidades.</b> Insumo para formular la <b>Guía Operativa.</b>

### 2.1.2. Aprender de lo construido

No existen metodologías ni procesos de recuperación universalmente válidos y aplicables. Sin embargo, a nivel internacional, de los gobiernos nacionales y regionales, del sector académico y de organizaciones del tercer sector, se cuenta con una amplia sistematización de experiencias y de lecciones aprendidas, que constituyen un insumo invaluable a la hora de emprender un proceso de Planificación de la Recuperación.

**Cuadro 2**  
**Acciones centrales para incorporar experiencias y lecciones aprendidas**

<b>OBJETIVO</b>	Aprovechar las lecciones aprendidas en el contexto nacional, internacional y local sobre procesos de recuperación, como insumo para la Planificación de la Recuperación	
<b>Temáticas a tratarse</b>	<b>Información requerida</b>	<b>Metodologías a utilizarse</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Lecciones aprendidas</li> <li>Experiencias en Recuperación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Documentación a nivel nacional de experiencias en Recuperación</li> <li>Documentación de experiencias en otros países</li> <li>Documentación de experiencias de organismos multilaterales y de cooperación internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investigación web</li> <li>Seminarios de intercambio de experiencias</li> <li>Visitas a procesos de recuperación en curso</li> <li>Talleres con expertos en gestión de procesos de recuperación</li> </ul>
<b>Resultados</b>	Banco de datos y sistematización de aprendizajes Cruce de buenas y malas prácticas en experiencias nacionales e internacionales, con la reflexión nacional y local sobre Recuperación	
<b>Instrumento al que Aporta</b>	Soporte para estructurar el <b>Marco de Actuación</b>	

### 2.1.3. Construir un escenario de daño, pérdidas y necesidades

El conocimiento de las amenazas, vulnerabilidad y riesgos constituye uno de los elementos más relevantes para efectos de planificar la Recuperación. La elaboración de escenarios de daño, pérdidas y necesidades resultantes para las diferentes amenazas, permite dimensionar el alcance y magnitud al que podría enfrentarse el Proceso de Recuperación; prever estimaciones de recursos técnicos, humanos y financieros; así como identificar temas críticos que requieren de especial atención previa para reducir vulnerabilidades o formular programas destinados a facilitar su recuperación.

**Cuadro 3**  
**Desarrollo de escenarios de daño, pérdidas y necesidades**

OBJETIVO	Generar instrumentos técnicos que permitan calcular escenarios probables de daño, pérdidas y necesidades, de acuerdo a una priorización de amenazas y de identificación de vulnerabilidades, como soporte al dimensionamiento y preparación de la Recuperación	
Temáticas a tratarse	Información requerida	Metodologías a utilizarse
<ul style="list-style-type: none"> <li>Conocimiento de las amenazas principales y de mayor impacto</li> <li>Conocimiento de las vulnerabilidades socioeconómicas y territoriales</li> <li>Conocimiento del territorio, sus características y su funcionalidad</li> <li>Modelos teóricos de cálculo de daños y pérdidas</li> <li>Identificación de eventos conexos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Información georreferenciada sobre amenazas</li> <li>Información catastral</li> <li>Información socioeconómica territorializada (población, ingreso, condiciones de vida)</li> <li>Información territorializada de redes de infraestructura</li> <li>Modelos teóricos para la construcción de información orientada a la identificación de vulnerabilidad de las edificaciones, infraestructuras y población</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar las amenazas con mayor capacidad de afectación en un territorio</li> <li>Recopilar información sobre amenazas</li> <li>Recopilar información sobre vulnerabilidad (bases catastrales, censos de edificaciones, censos socioeconómicos)</li> <li>Generar escenarios probables</li> <li>Estimar pérdidas y daños, y asociarlos a posibles identificaciones de necesidades de la población afectada</li> <li>Determinar temas críticos, resultantes del escenario</li> <li>Metodologías de priorización de amenazas y escenarios</li> <li>Construcción de modelos</li> <li>Calibración y validación de modelos</li> <li>Retroalimentación permanente de entradas de información y consistencia del modelo</li> <li>Cruces con diagnósticos y líneas base de la situación nacional o local para evaluar afectación e impacto</li> </ul>

<b>Resultados</b>	Escenarios de daño, pérdidas y estimaciones de necesidades (impacto socioeconómico estimado)
<b>Instrumento al que aporta</b>	Soporte para estructurar el <b>Marco de Actuación</b> Soporte para formular el <b>Plan de Generación de Capacidades</b>

### 2.1.4. Reflexionar sobre la visión del desarrollo

Si bien orientar un Proceso de Recuperación requiere de políticas propias que respondan a las condiciones específicas del lugar y del momento del desastre, éstas no son en modo alguno resultado de la coyuntura sino que, por el contrario, parten, continúan o se inscriben en las políticas y planes trazados a nivel nacional, regional o local. Si estos son sólidos, su revisión a la luz de un desastre, de sus implicaciones y su capacidad de ser el soporte de la Recuperación permitirá identificar muy rápidamente elementos particulares que deben ser preparados: aquellos que pueden convertirse en los principios y enfoques de la Recuperación y los que dependerán de las condiciones particulares de cada evento.

**Cuadro 4**  
**Reflexión sobre las políticas de desarrollo y la recuperación**

OBJETIVO	Determinar las líneas base del proceso de desarrollo a nivel nacional y local en cuanto a la orientación de las políticas públicas. La orientación de un Proceso de Recuperación no es ajena a las políticas vigentes. La Planificación de la Recuperación deberá tener como soporte las políticas existentes, adecuarse y actualizarse a medida que éstas evolucionan en el tiempo y proyectarlas hacia un desarrollo más sostenible.		
Temáticas a tratarse	Información requerida	Metodologías a utilizarse	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas internacionales frente a los derechos</li> <li>Políticas nacionales y locales frente a los derechos y al territorio</li> <li>Políticas nacionales y locales frente al desarrollo económico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planes de Desarrollo y ordenamiento territorial</li> <li>Políticas sectoriales de tipo social, económico, físico, entre otras</li> <li>Instrumentos para la planificación y la gestión del desarrollo y el territorio</li> <li>Diagnósticos de la situación socioeconómica y de desarrollo territorial como línea base</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recopilación y sistematización de líneas base</li> <li>Cruces con escenarios de daño para dimensionar posibles impactos y daños, y establecer la pertinencia de las políticas vigentes en caso de un desastre</li> </ul>	
<b>Resultados</b>	Líneas base, políticas orientadoras, principios de actuación para la Recuperación		
<b>Instrumento al que aporta</b>	Soporte para estructurar el <b>Marco de Actuación</b> Soporte para desarrollar la <b>Guía Operativa</b>		

Como resultado de este componente y cruzándolo con el escenario de daño y los aprendizajes sobre experiencias, es posible formular el **Marco de Actuación para la Recuperación Posdesastre**, el cual constituye el eje central de la planificación de la recuperación.

### 2.1.5. Reflexionar sobre las capacidades

Uno de los temas críticos de la Recuperación Posdesastre se relaciona con la simultaneidad y magnitud de las decisiones, actores y recursos que convergen en un muy corto periodo de tiempo sobre un territorio específico. En ese sentido, el principal reto es la generación de sistemas de toma de decisión, de coordinación, de asignación y ejecución de recursos, que sean altamente efectivos para responder, en el menor tiempo y en concordancia con las políticas y objetivos trazados, a la población afectada.

Desde la Planificación de la Recuperación es posible avanzar significativamente en el Proceso, reducir las incertidumbres y llenar los posibles vacíos en la intervención mediante una reflexión profunda sobre las capacidades institucionales, financieras, de planificación, de ejecución de proyectos, de coordinación, entre otras, y prever con anticipación mecanismos especiales que permitan seguir atendiendo el desarrollo normal de la sociedad y la recuperación de aquellos territorios y poblaciones afectadas por el desastre.

**Cuadro 5**  
**Reflexión sobre las capacidades**

<b>OBJETIVO</b>	Determinar las debilidades y fortalezas respecto de la capacidad de gestión técnica, de recursos, institucional para enfrentar un Proceso de Recuperación.	
<b>Temáticas a tratarse</b>	<b>Información requerida</b>	<b>Metodologías a utilizarse</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer valoraciones de capacidad institucional</li> <li>Establecer valoración de capacidad financiera para apalancamiento del Proceso de Recuperación</li> <li>Valorar el nivel de coordinación en la planificación y la ejecución de políticas, programas, planes y proyectos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escenarios de daño, pérdida y necesidad</li> <li>Análisis de vulnerabilidad institucional</li> <li>Marcos financieros de mediano y largo plazo</li> <li>Análisis de procesos e instrumentos para la gestión administrativa, contractual, de recursos humanos, entre otros.</li> <li>Análisis de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar capacidades en tiempos normales para ejecución de proyectos, por ejemplo tiempo de reasentamiento</li> <li>Análisis de procesos y recursos</li> <li>Cruce con efectos del escenario de daños y pérdidas</li> <li>Valoración de necesidades de fortalecimiento</li> <li>Formulación de acciones para la generación de capacidades</li> </ul>
<b>Resultados</b>	Valoración de vulnerabilidades institucionales, financieras y en los procesos de coordinación, toma de decisiones, gestión, administración y seguimiento de programas y proyectos	
<b>Instrumento al que Aporta</b>	Soporte para estructurar el <b>Plan de Generación de Capacidades</b> Soporte para estructurar el <b>Marco de Actuación</b> en sus componentes de gestión	

### 2.2. Para entender mejor el Proceso de Recuperación

Tal como se estableció en el marco conceptual, la recuperación no comienza luego del desastre, sino que puede ser planificada con anterioridad. Desde esa perspectiva y con base en la sistematización de experiencias en procesos de recuperación, es posible afirmar que se trata de un proceso finito en el tiempo que se inicia con la Planificación de la Recuperación y en el que pueden establecerse cinco momentos: la preparación para la recuperación (ex ante); el momento del sismo y la relación con la atención; la recuperación temprana; la recuperación de mediano y largo plazo; y, el cierre de la recuperación. Para cada uno de los momentos se definen los procesos y procedimientos básicos, las competencias y los aspectos relevantes que deben tenerse en cuenta en cada uno de ellos.

El Gráfico 3 ejemplifica –a partir de los desarrollos de Bogotá, Colombia, en la Planificación de la Recuperación posterremoto– una forma de entender la interrelación entre la gestión integral del riesgo, los momentos de la recuperación y la integración de los instrumentos resultantes de un proceso.



### 2.2.2. La Recuperación Temprana

La Recuperación Temprana constituye un avance sustancial en la brecha existente entre la emergencia y la atención, y la recuperación de mediano y largo plazo. Un enfoque de recuperación temprana permite “enfaticar que las acciones de atención de la emergencia se desarrollen bajo un enfoque de largo plazo, que de manera inmediata se logren canalizar las primeras iniciativas de recuperación de las comunidades con un enfoque de derechos humanos, que se garanticen las condiciones de gobernabilidad y coordinación necesarias no solo para la atención sino para la recuperación y se produzcan resultados inmediatos para las poblaciones más vulnerables luego del desastre, de manera que la ciudad cuente con condiciones en los sistemas de gobierno, económico y social para afrontar la transición entre el momento de crisis y la recuperación de largo plazo”<sup>24</sup>.

En este contexto, el *cluster* de recuperación temprana (CWGER por su sigla en inglés) destaca como objetivos generales los siguientes:

**Cuadro 7**  
**Objetivos de la Recuperación Temprana**

Objetivos	Acciones
Desarrollo de programas humanitarios a fin de garantizar que sus contribuciones se conviertan en activos para el desarrollo a largo plazo, fomentar la autosuficiencia de las poblaciones afectadas y ayudar a reconstruir medios de vida.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Restablecimiento y facilitación del acceso a servicios esenciales.</li> <li>Garantía de refugios de transición apropiados.</li> <li>Distribución de herramientas y otros bienes y servicios que ayuden a reactivar las actividades socioeconómicas.</li> <li>Suministro de empleo asalariado temporal.</li> <li>Restablecimiento de entornos necesarios para la reconstrucción de medios de vida y de niveles básicos de seguridad colectiva y humana.</li> <li>Prevención de la reconstrucción de riesgos.</li> <li>Garantizar la integración de temas transversales tales como género, medio ambiente, seguridad, derechos humanos y VIH/SIDA.</li> <li>Promoción de la igualdad de género.</li> </ul>
Apoyo a iniciativas de recuperación espontáneas que surgen de las comunidades afectadas y cambio en la dinámica de los riesgos y conflictos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento de los esfuerzos de autoayuda y de las capacidades de la población afectada.</li> <li>Promoción de enfoques comunitarios para restaurar los niveles básicos de seguridad.</li> <li>Identificación de mecanismos para garantizar que la recuperación de la comunidad no genere prácticas discriminatorias o riesgos secundarios.</li> <li>Identificación de ecosistemas importantes (bienes y servicios) que requieren de restablecimiento para el desarrollo de medios de vida sustentables.</li> <li>Fomento de la igualdad y el desarrollo de capacidades locales para evitar cualquier tipo de discriminación.</li> </ul>

24 Alcaldía de Bogotá – PNUD, “Marco de Actuación para la Recuperación Post Terremoto”, Bogotá, julio 2010.

Establecimiento de las bases para una recuperación a largo plazo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación temprana de necesidades, planificación y movilización de recursos para la recuperación.</li> <li>Planificación coordinada de entidades, con roles claros y con participación ciudadana.</li> <li>Creación de alianzas estratégicas entre comunidades y autoridades locales que garanticen la participación y la inclusión de grupos vulnerables, marginados y discriminados.</li> <li>Concientización en torno a los derechos humanos y fortalecimiento de las capacidades para que las comunidades locales los reclamen.</li> <li>Revisión y/o desarrollo de políticas esenciales para guiar los esfuerzos de recuperación que tienen como objetivo la mejora y no el restablecimiento de las condiciones y las vulnerabilidades pre-crisis.</li> </ul>
Fortalecimiento de la gobernabilidad y manejo de la recuperación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento del Estado de Derecho.</li> <li>Recuperación y fortalecimiento de las capacidades de gobierno.</li> <li>Apropiación de las autoridades nacionales y locales.</li> <li>Desarrollo de sistemas de monitoreo, evaluación y aprendizaje.</li> <li>Reorientación de iniciativas de desarrollo en curso para garantizar que contribuyan al fortalecimiento de la resistencia y la capacidad de las comunidades afectadas.</li> <li>Aumento de la capacidad para fortalecer los sistemas de rendición de cuentas.</li> <li>Evaluaciones eficaces de necesidades y capacidades.</li> <li>Fomento de capacidades gubernamentales para planificar y gestionar la recuperación con base en conocimientos y prácticas locales.</li> <li>Generación de procesos de coordinación eficiente de las partes interesadas.</li> </ul>

1.1 Fuente: CWGER – PNUD adaptado al Proyecto COL 54244 – Bogotá.

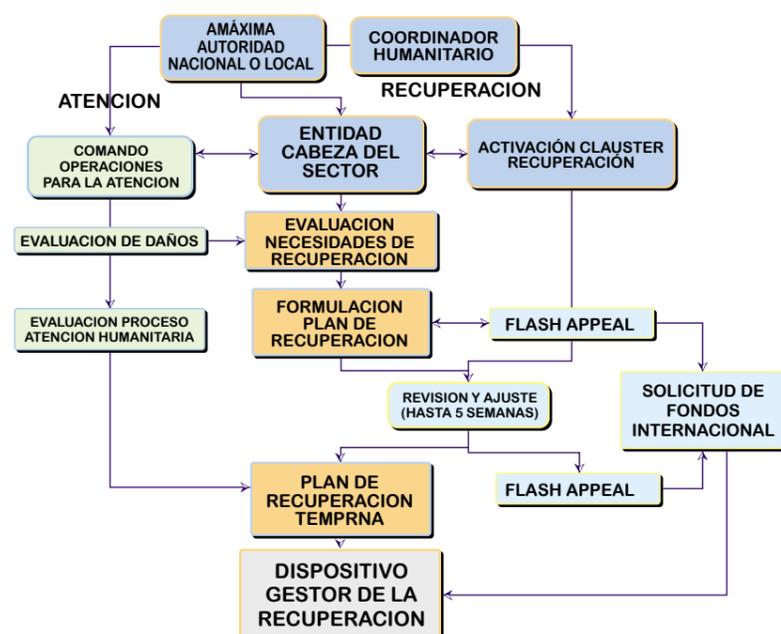
El sistema de Naciones Unidas ha avanzado en la formulación de un marco para la recuperación temprana<sup>25</sup>, que contribuye a orientar las acciones y definir los arreglos institucionales a ser implementados. El Gráfico 4 sintetiza y complementa esta aproximación, destacando los instrumentos más relevantes:

- La evaluación de necesidades para la recuperación temprana<sup>26</sup>
- La formulación de un Plan de Recuperación Temprana
- El *flash appeal* como base para el acceso a los recursos internacionales de apoyo en esta fase.

25 Cluster Working Group on Early Recovery – CWGER (2008). Guidance Note On Early Recovery.

26 Véase (PNUD) Manual de Evaluación de Necesidades para la Recuperación Temprana.

**Gráfico 4**  
**Proceso de Recuperación Temprana, relación con la Atención e Instrumentos principales derivados**



### 2.2.3. Recuperación de mediano y largo plazo

La orientación hacia acciones que abran ventanas de oportunidad a una transformación tendiente al desarrollo sostenible, que garanticen la no reproducción del riesgo y restablezcan los derechos de las personas y la funcionalidad del territorio se desarrolla a partir de dos momentos: la planificación de la recuperación y la ejecución de la misma. En cuanto a la primera, la formulación del Plan de Recuperación constituye el eje conductor del proceso, mientras la ejecución se fundamenta en la gestión que realizará el dispositivo institucional de acuerdo con lo definido en el Plan y en la aplicación de cinco procesos que se consideran indispensables para garantizar una buena ejecución.

1. **Evaluación de necesidades** de la población afectada por el desastre.
2. **Sistematización y cruce de resultados** de la evaluación con las bases e insumos y el resultado de la evaluación de necesidades.
3. **Formulación del Componente Estratégico**, es decir definición de objetivos integrales que permitan articular los diferentes componentes sectoriales en actuaciones coordinadas en el territorio. Esta definición deberá ser consecuente con la evaluación de necesidades y contar con un amplio consenso entre los órganos de representación institucional, política, del sector privado y comunitario.
4. **Formulación de Componentes Sectoriales de Intervención**. Este proceso corresponde a la definición de programas y proyectos específicos por sectores del desarrollo en la escala regional, urbana y a nivel local respecto de las necesidades específicas de las comunidades.

5. **Priorización**, sobre la base de la disponibilidad de recursos y capacidad institucional ante las demandas incrementadas por el desastre

6. **Formulación de Planes de Acción Territoriales**. Tanto el componente estratégico como el sectorial serán detallados en planes de acción aplicados a territorios de intervención que serán definidos por el Plan y permitirán identificar las acciones específicas a ser ejecutadas a nivel de proyectos específicos sobre las áreas impactadas.

### 2.3. Algunos instrumentos resultantes de la Planificación de la Recuperación

En el desarrollo de la estructura articulada hasta el momento se plantean de manera indicativa algunos instrumentos que pueden desarrollarse como parte del proceso de Planificación de la Recuperación y que permiten o contar con herramientas para aumentar la resiliencia y reducir vulnerabilidades (Plan de Generación de Capacidades y Escenarios de daño, pérdidas y necesidades) o tener preparadas las bases para orientar la recuperación, con instrumentos que se activarían una vez ocurrido el desastre tales como el Marco de Actuación, la Guía Operativa o los instrumentos normativos para la gestión de la recuperación.

Los contenidos de estos instrumentos están tomados del Marco de Actuación para la Recuperación Post Terremoto formulado por la ciudad de Bogotá con el apoyo del PNUD y el BCPR.

#### 2.3.1. Los escenarios de daño, pérdidas y necesidades

Los escenarios de daño, pérdida y necesidades constituyen un instrumento central del proceso de Planificación de la Recuperación bajo el supuesto de que “el conocimiento y evaluación de los riesgos ocasionados por amenazas naturales permite identificar condiciones de la ciudad en cuanto a la exposición del capital físico y humano, la vulnerabilidad física y social y su distribución geográfica y los daños y pérdidas esperados por tales eventos”.<sup>27</sup>

Al determinar la magnitud del impacto en el desarrollo de un determinado territorio se brinda a los tomadores de decisión parámetros que permiten la formulación de políticas y acciones para preparar la emergencia y la recuperación.

Si bien los escenarios construidos se basan principalmente en la estimación de las pérdidas económicas globales, el número de viviendas y personas afectadas, de víctimas mortales y heridos con su distribución geográfica, se hace necesario avanzar en la definición de necesidades derivadas del evento catastrófico dentro de un espectro más amplio, así como en la incorporación de posibles eventos conexos desde el punto de vista tecnológico, ambiental, de servicios públicos, entre otros.

La construcción y el manejo de los escenarios de daño deberán incorporarse dentro de las funciones de planificación del desarrollo y de gestión de riesgo, de manera que sea posible dotarle a esta herramienta de un carácter dinámico y flexible y poder contar de manera rápida con salidas de información que permitan dar soporte a decisiones de política en el proceso de preparación.

Desde la perspectiva del proceso de recuperación la modelación de escenarios de daño deberá hacer hincapié en las siguientes acciones:

27 IC., Msc. Díaz Parra, Fernando Javier. Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE) de Colombia.

- Incorporar la medición de impactos y necesidades con base en las estimaciones de los daños.
- Fortalecer el análisis espacial y territorial de los escenarios de daño como base para la previsión de políticas.
- Fortalecer la relación entre la atención de la emergencia y la recuperación temprana.
- Generar mecanismos para simular la vinculación de organizaciones y la definición de la estructura territorial a fin de gestionar el proceso de recuperación.
- Articular decisiones estratégicas de planificación territorial y del desarrollo de acuerdo con los escenarios de daño planteados.
- Realizar aproximaciones a los posibles costos de la recuperación y al flujo de los recursos.
- La aplicación sistemática de procesos de recuperación en los ejercicios de simulación a nivel local o nacional.

### 2.3.2. La evaluación de necesidades

Uno de los temas que hay que prever en un proceso de Planificación de la Recuperación es la evaluación de necesidades para sentar las bases de la toma de decisiones frente al impacto del desastre y a la proyección que se pretende dar al territorio y la sociedad hacia el desarrollo sostenible.

Contar con acuerdos sobre las metodologías para evaluar daños (en la fase primera de la emergencia), necesidades de recuperación temprana y necesidades e impacto económico, social y territorial permite dar bases sólidas a un proceso de recuperación, evitar equívocos en los procesos de medición o ineficiencias en la elaboración de censos o enfoques de las mediciones.

Bajo el enfoque de Planificación de la Recuperación no son suficientes las valoraciones de daños a la infraestructura. Se hace necesario contar con herramientas diseñadas y probadas previamente, que respondan a los objetivos de política y de la recuperación y que permitan evidenciar, más allá de lo físico, los efectos sobre las condiciones sociales, de ingreso y medios de vida, de afectación a las redes y necesidades básicas de las familias afectadas.

A esto se suma la evaluación global de los efectos sobre la sociedad en su conjunto, el impacto económico y macroeconómico, la alteración de la capacidad institucional. Para atender estos dos frentes se cuenta con metodologías que pueden servir de base para planificar los procesos de evaluación de daños, necesidades e impactos.

#### Cuadro 8 Algunas metodologías disponibles

- Evaluación de Necesidades Posdesastre (PDNA, por sus siglas en inglés - *Post Disaster Need Assessment*).
- Guía de Evaluación de Necesidades para Procesos de Recuperación (BCPR-PNUD).
- Manual para la evaluación del impacto socioeconómico y ambiental de los desastres (Cepal 2003).
- “Aspectos económicos del desastre” (PNUD/DHA 1994), (DMTP en asociación con el Centro de Manejo de Desastres de la Universidad de Wisconsin).

A continuación se presentan algunos componentes que deben tenerse en cuenta en un proceso de evaluación de daño, necesidades o medición de impacto.

Componentes Evaluación	Objetivo
Afectación de derechos fundamentales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar factores de afectación y cálculo de daños y pérdidas causados por el desastre sobre las personas, las familias y los grupos y el tejido social.</li> <li>• Identificar afectaciones y establecer estimaciones respecto de los daños y pérdidas sobre la seguridad humana y la calidad de vida.</li> <li>• Identificar afectaciones sobre el trabajo y el ingreso.</li> <li>• Identificar afectaciones sobre la capacidad de prestación de los servicios del Estado y la gobernabilidad.</li> </ul>
Afectación sobre la sostenibilidad ambiental de la ciudad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar y medir la afectación sobre la estructura ecológica y la huella ecológica, incluida la recuperación y la prestación de los servicios ambientales en el ámbito regional.</li> <li>• Identificar y medir el efecto de los daños ambientales sobre la población.</li> </ul>
Daños directos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medir el efecto e impacto sobre los activos inmovilizados y las existencias (tanto de bienes finales como de bienes en proceso).</li> <li>• Identificar y medir el efecto sobre la habitabilidad de la ciudad (hábitat - vivienda).</li> <li>• Identificar y medir el impacto sobre los activos fijos públicos y privados (infraestructuras).</li> </ul>
Daños indirectos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medir el efecto e impacto sobre los flujos de bienes y servicios que dejan de producirse o prestarse durante un periodo que se inicia después de ocurrido el desastre y que puede prolongarse durante el proceso de rehabilitación y recuperación.</li> </ul>
Efectos macroeconómicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medir la incidencia del desastre sobre el comportamiento de las principales variables macroeconómicas.</li> </ul>
Daños intangibles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar las afectaciones sobre los componentes del funcionamiento social, tales como capital social, cultura, patrimonio cultural, entre otros.</li> </ul>
Análisis de capacidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar y valorar la capacidad institucional y de recursos en los diferentes niveles de gobierno.</li> </ul>

### 2.3.3. El Marco de Actuación para la Recuperación Posdesastre

El Marco de Actuación es un instrumento de carácter general e indicativo, adaptable a diferentes tipos de desastres tanto por su escala y magnitud como por su tipología, con tres objetivos:

- Definir de manera previa el conjunto de principios, políticas y procesos coordinados que permitan adelantar, una vez ocurrido el evento catastrófico, las acciones de planificación, organización institucional y de gestión para la recuperación temprana y de mediano y largo plazo, y que lleven al restablecimiento de los derechos y las condiciones de calidad de vida de la población.

- Identificar, orientar y promover la generación de capacidades y el aumento de la resiliencia a nivel nacional o local para recuperarse de forma rápida y eficiente, para lo cual se deberá proponer el desarrollo de un conjunto de acciones tendientes a convertir a la planificación de la recuperación en parte de las políticas permanentes de planificación y gestión integral del riesgo.
- Generar con anterioridad una plataforma técnica e instrumental que permita a las instituciones, una vez ocurrido un desastre, contar con un marco de referencia y orientación a nivel de política y organización para los procesos de toma de decisiones y las actuaciones sobre el territorio dirigidas a un proceso de recuperación con visión de largo plazo y enmarcado en una visión de desarrollo sostenible y no de reproducción del riesgo.

### TEMÁTICAS DE UN MARCO DE ACTUACIÓN

1. Principios, políticas y orientaciones para adelantar un proceso de recuperación.
2. Definir los criterios, procedimientos, componentes, forma de elaboración de los Planes de Recuperación Temprana y de Mediano y Largo Plazo e identificar su relacionamiento con los instrumentos de planificación del territorio y del desarrollo.
3. Mecanismos para el Sostentamiento de la Gobernabilidad, mediante arreglos institucionales previos, normas especiales e instrumentos establecidos con antelación; por ejemplo, dispositivo institucional para la recuperación, competencias institucionales, coordinación interniveles, mecanismos de participación política y participación ciudadana en el proceso de recuperación.
4. Reducción de las pérdidas y las cargas económicas y fiscales mediante estrategias de reducción de vulnerabilidad, continuidad del negocio, financiamiento para la recuperación, aseguramiento y transferencia de riesgo.
5. Políticas y estrategias para la recuperación en diferentes sectores del desarrollo social, económico, movilidad, hábitat, de acuerdo con los temas críticos resultantes de las previsiones de los escenarios de daño o vulnerabilidades existentes.
6. Acciones necesarias para facilitar la recuperación de las rutinas, medios de vida.
7. Mecanismos de vinculación de las comunidades y de preparación para su resiliencia en procesos de recuperación.

#### 2.3.4. El Plan de Generación de Capacidades

Derivado del Marco de Actuación para la Recuperación Posdesastre, el Plan de Generación de Capacidades es un instrumento de carácter indicativo que busca orientar y coordinar las acciones de preparación para la recuperación tendientes a:

- Aumentar la resiliencia para la recuperación
- Ser más resistentes
- Levantarse más rápido
- Mejorar la capacidad de adaptación
- Generar sistemas redundantes
- Desarrollar el Marco de Actuación
- Orientar la asignación de recursos en la preparación para la recuperación

Su objetivo es identificar las acciones que deben ser emprendidas por cada uno de los sectores de la administración pública nacional y/o local, el sector privado y social para lograr aumentar las capacidades que le permitan adelantar los procesos de recuperación temprana y recuperación de mediano y largo plazo.

Se estructura a partir de cuatro componentes:

- a. Un componente general, que define los objetivos y metas que debe lograr el país, la región o la municipalidad a fin de aumentar su resiliencia para abordar un proceso de recuperación.
- b. Un componente indicativo, que contiene los planes de acción por sectores de la administración pública, detallando las competencias tanto del sector público como del privado y las de los actores sociales de la ciudad. Estas acciones son de tipo institucional, jurídicas, técnicas, financieras o de planificación.
- c. La definición de un programa de información, sensibilización y formación que acompañe el desarrollo de los planes de acción y de posicionamiento del tema en la agenda de la ciudad.
- d. El desarrollo de un sistema de seguimiento y monitoreo que permita evaluar constantemente el avance en la generación de capacidades.

El Plan de Generación de Capacidades deberá prever los mecanismos que garanticen su actualización periódica así como los indicadores que permitan realizar el seguimiento y evaluación, y promover la asignación de recursos en las entidades competentes, la articulación con programas de desarrollo de la ciudad y el trabajo público y privado con los actores sociales y comunitarios.

#### 2.3.5. La Guía Operativa para la Recuperación

La Guía Operativa es un instrumento, a manera de protocolos, que permite definir las acciones centrales que deben ser realizadas por cada uno de los sectores encargados de acometer las acciones de recuperación dentro del dispositivo institucional. Se activa una vez sucedido el desastre y se centra en la definición de las acciones y procedimientos que de manera ordenada y sistémica deben desarrollar las diferentes entidades involucradas en el proceso de recuperación.

La Guía Operativa tiene por objeto:

- Identificar las acciones y procedimientos para cada uno de los sectores involucrados dentro del proceso de recuperación.
- Identificar los actores vinculados al proceso.
- Definir las condiciones de coordinación para la ejecución de acciones de recuperación.
- Identificar claramente las responsabilidades de cada una de las entidades gubernamentales, sector privado y organizaciones en el proceso de recuperación.

### 3. Preparando la Recuperación

El proceso de Planificación de la Recuperación no se agota con la formulación de un Marco de Actuación, unas Guías o Protocolos. Por el contrario, se requiere garantizar en el tiempo la continuidad, una permanente evaluación y retroalimentación y, especialmente, el desarrollo de acciones detectadas en el momento de la Planificación de la Recuperación con el fin de lograr una sociedad más resiliente y preparada para abordar una recuperación.

Si bien en la fase de *Planeando la Recuperación* es posible lograr muchos acuerdos –particularmente en términos de políticas, enfoque o arreglos institucionales–, la magnitud y complejidad del tema entrañan la necesidad de asegurar un dispositivo que garantice la sostenibilidad del proceso y el desarrollo de muchas acciones tales como la elaboración de proyectos de Ley, acuerdos público-privados, acciones de reducción de vulnerabilidad de las infraestructuras, procesos de formación, entre otros.

A partir de la experiencia realizada en la ciudad de Bogotá, se busca aquí ilustrar acerca de las principales temáticas resultantes de un proceso de Planificación de la Recuperación.

### 3.1. Principales procesos por desarrollarse en la Preparación de la Recuperación

#### 3.1.1. Construir y sostener información

La información actualizada para los diferentes sectores del desarrollo objeto de la recuperación constituye uno de los procesos críticos: a mayor información, menor incertidumbre y mayor facilidad en tiempos para la toma de decisiones. La información para la recuperación está íntimamente ligada a la información para la planificación del desarrollo y la información sectorial. La conformación de bases y sistemas de información contribuirá de manera indirecta a una mejor recuperación.

Un proceso de recuperación requiere de información en los siguientes niveles.

- a. Conformación y actualización de líneas base de información socioeconómica como soporte para la valoración del impacto del desastre y de las necesidades.
- b. Conformación y actualización de información de base sobre la funcionalidad del territorio, infraestructuras, equipamientos, edificaciones.
- c. Conformación y actualización de información relacionada con el conocimiento del territorio, condiciones ambientales, vocación del suelo, modelo de visión a futuro del uso del suelo.
- d. Levantamiento de información sobre la capacidad institucional, de gestión y de movilización de recursos de diverso orden.
- e. Políticas de custodia, manejo, redundancia y respaldo de la información estratégica del Estado (bases de datos, servicios públicos, registro ciudadano, catastro) y del sector privado (por ejemplo, sector financiero o información estratégica de negocio).
- f. Políticas y procedimientos para el levantamiento, procesamiento de información sobre afectación, necesidades, impactos y actualización de líneas base luego del desastre.
- g. Criterios para el manejo de información de la recuperación, sistemas de seguimiento y monitoreo.

#### 3.1.2. Para reducir las vulnerabilidades

Asociadas a las políticas de prevención del riesgo, la formulación y puesta en marcha de acciones tendientes a reducir la vulnerabilidad económica, social, institucional y física de un

territorio se convierten en un factor determinante para reducir los efectos significativos de un desastre y, por ende, evitan tener que realizar esfuerzos mayores en recuperación.

Aunque toda tarea de prevención o preparación se orienta a reducir algún tipo de vulnerabilidad, para efectos de Planificación de la Recuperación se apuntaría a las siguientes acciones principales:

- a. Construcción de manera segura a partir de la reducción de la vulnerabilidad física, preparando las infraestructuras y edificaciones públicas y privadas para resistir el impacto del desastre de mayor magnitud y más probable. Incluye acciones de control de los procesos constructivos, reforzamiento estructural (por ejemplo para sismos), adaptaciones tecnológicas (inundaciones periódicas), entre otras.
- b. Localización con seguridad a través del desarrollo y aplicación de los instrumentos de planificación y orientación del ordenamiento territorial, identificando amenazas y zonas de riesgo, promoviendo procesos de relocalización de población en alto riesgo no mitigable, mitigándolo donde sea posible e impulsando el control del desarrollo informal.
- c. Reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado y de los actores particulares mediante la puesta en marcha de políticas de transferencia del riesgo, el aseguramiento de la infraestructura y edificaciones privadas, la búsqueda de la reducción de primas mediante economías de escala, la previsión de mecanismos contingentes y la realización de apuestas conjuntas con el sector privado para asumir los costos de una recuperación.
- d. Reducción de la vulnerabilidad económica de la economía, estableciendo políticas previas para los diferentes sectores, promoviendo la aplicación de políticas de continuidad del negocio, de reducción de la vulnerabilidad de los procesos estratégicos de la economía, de sostenimiento de buenos indicadores económicos y fiscales, y de soporte a los medios de vida.
- e. Aumento de los niveles de cobertura, aseguramiento social, empleo y formalización del mismo para las poblaciones más pobres, reduciendo las vulnerabilidades de las infraestructuras prestadoras de servicios sociales y previendo programas de actuación posdesastre respecto del control epidemiológico, el acceso a la salud y la educación, la provisión de alojamientos temporales, la recuperación psicoafectiva, entre otros.
- f. Mejora de las condiciones de gobernabilidad, conociendo la real capacidad de gestión del aparato administrativo público, realizando acuerdos con el sector privado, desarrollando liderazgos y canales de participación en las decisiones del Estado y generando confianza en las instituciones.

#### 3.1.3. La necesidad de llegar a acuerdos

Un proceso de recuperación se caracteriza por la altísima complejidad, el corto tiempo, el escaso margen en los procesos de toma de decisiones y los innumerables intereses internacionales, nacionales, locales, políticos, económicos que entran en juego.

La realización de acuerdos y arreglos institucionales previos a la ocurrencia de un desastre contribuye a reducir los costos de transacción, valorar el tiempo como recurso estratégico de la recuperación, facilitar los procesos de coordinación y toma de decisiones y generar fluidez y

confiabilidad en el desarrollo del proceso de recuperación. En ese orden de ideas las siguientes acciones de Preparación para la Recuperación contribuyen a reducir significativamente los conflictos en un proceso de recuperación:

- a. Arreglos institucionales y pactos políticos frente a las competencias de los niveles nacional, regional y local en lo concerniente a los ámbitos de intervención, responsabilidad política, dispositivo institucional, condiciones para la toma de decisiones y participación de cada nivel.
- b. Acuerdos público-privados en torno a procesos contractuales en caso de prestación de servicios estatales provistos por particulares: transporte, concesiones de infraestructura, etc., que incluyan arreglos respecto del financiamiento de cargas de la recuperación, regímenes tarifarios, acceso a recursos públicos, entre otros.
- c. Acuerdos entre los diferentes sectores encargados de la ejecución de la recuperación con el fin de definir parámetros comunes de política para la recuperación y de articular arreglos institucionales frente a competencias para la formulación de las acciones de planificación y gestión de la recuperación temprana y de mediano y largo plazo.
- d. Acuerdos previos con la cooperación multilateral e internacional para fijar criterios de apoyo, acceso a recursos, procedimientos administrativos, entre otros.
- e. Acuerdos sobre los mecanismos de participación ciudadana en la recuperación, la promoción de la organización social, el sistema de rendición de cuentas y la ejecución transparente de los recursos de la recuperación.
- f. Acuerdos sobre el dispositivo institucional para la recuperación: entidades encargadas del liderazgo de la ejecución, mecanismos de asignación de los recursos, instrumentos de planificación a ser utilizados para definir los programas y proyectos, grado de apertura a la participación ciudadana.

### 3.1.4. La generación de capacidades

Para asumir un proceso de recuperación, al igual que para uno de atención de emergencia, no es suficiente contar con acuerdos, protocolos y procedimientos, sino que se requiere del aumento constante de la capacidad de los actores públicos, privados, comunitarios en los diferentes niveles estatales para manejarlos y apropiarse de ellos.

En ese sentido, la preparación para la recuperación debe desarrollar iniciativas tendientes a aumentar las capacidades de los diferentes actores mediante:

- a. Desarrollo de programas de difusión pública, sensibilización y motivación para involucrar a la sociedad en su conjunto en procesos de Planificación de la Recuperación.
- b. Realización de ejercicios de simulación basados en los escenarios de daño, donde cada actor pueda verse reflejado respecto de su probable afectación y para poner en práctica los acuerdos, instrumentos y procedimientos.
- c. Promoción de la vinculación del sector académico a la investigación y al desarrollo de programas de formación en Planificación de la Recuperación.

- d. Generación, al interior de las entidades nacionales y locales, de las competencias institucionales relacionadas con la recuperación posdesastre y adecuación de los marcos normativos nacionales y locales de planificación y gestión integral del riesgo para posicionar el tema en los procesos cotidianos de formulación de política, programas y proyectos.
- e. Vinculación de los medios de comunicación para la preparación en el manejo coordinado de la información pública en la recuperación y el apoyo a la construcción de organización social y promoción de la participación social.
- f. Vinculación de las comunidades particularmente a las acciones de sensibilización sobre las implicaciones de un proceso de recuperación, sus capacidades de intervención, las expectativas y las condiciones para ejercer liderazgos y participar en la toma de decisiones.

### 3.1.5. La formalización de instrumentos

La mayoría de las acciones necesarias para una recuperación requieren de un respaldo legal bien sea a nivel normativo o a nivel contractual, que suponen la operación de procesos y procedimientos de “coyuntura” con alcances y condiciones diferenciadas frente a los de tiempos de “normalidad”. En el siguiente cuadro se identifican las finalidades jurídicas que agrupan el tipo de instrumentos más relevantes a tenerse en cuenta.

**Cuadro 9**  
**Instrumentos Jurídicos**

FINALIDAD JURÍDICA	DESCRIPCIÓN
Reparar un perjuicio	Buscan subsanar tanto el daño causado directamente por el desastre, como los aplicables a sujetos de derecho que se activan con su ocurrencia pero que no se deben a él en tanto son causados por hechos u omisiones previas o posteriores a su acaecimiento pero asociados a él.
Restablecer igualdad frente a las cargas públicas	Buscan mantener el equilibrio y, en caso de que sea necesario su rompimiento, emplear mecanismos compensatorios que restablezcan la igualdad de los asociados frente a las obligaciones que deben contraerse en aras del interés público.
Reordenar el territorio	La ocurrencia de un desastre exige la activación de esta facultad ante un hecho fortuito que reordena de manera espontánea el territorio.
Intervenir en la economía	Buscan la pronta reactivación económica posdesastre, con el fin de asegurar el ingreso de la población damnificada a la economía formal, a la generación de economías de subsistencia y, en general, a incidir en el comportamiento de los mercados de suelo, de bienes y servicios, y de la economía local y nacional.
Establecer o restablecer acuerdos convencionales	Ajustar de manera previa al desastre o en su ocurrencia los contratos existentes cuando su cumplimiento resulte irrealizable o de su realización se desprenda un perjuicio o consecuencia indeseada tales como mecanismos de redistribución de prestaciones, de revisión, reversión, liquidación e interpretación contractual.
Establecer competencias y procedimientos administrativos	La ocurrencia de un desastre activa los mecanismos institucionales, instancias, cuerpos colegiados y de funciones o competencias institucionales que pueden requerir de un soporte normativo o convencional, asociado al establecimiento de un marco de actuación institucional adecuado, que adjudique competencias y procedimientos precisos.

Propiciar el acceso a servicios básicos y la realización de derechos fundamentales, económicos y sociales	Ocurrido un evento de gran magnitud, el Estado se hace responsable de la reconstrucción del tejido social e institucional que facilita el acceso de la comunidad a los servicios sociales básicos y la realización de sus derechos fundamentales, económicos y sociales.
Brindar seguridad jurídica	Un elemento reiterado en los distintos componentes técnicos es el de la necesidad de brindar una seguridad jurídica rápida una vez ocurrido el evento de gran magnitud, en especial frente al derecho de dominio o propiedad pero también, de forma derivada, ante las obligaciones, cargas y derechos asociados a la libertad de empresa y al derecho de propiedad.
Profundización de la democracia y de la participación	Los ciudadanos tienen derecho a participar en la toma de las decisiones que puedan afectarlos, pero además en su ejecución y evaluación; en este contexto, también se incluyen dentro de esta categoría los instrumentos orientados a profundizar los medios de control de la gestión para la recuperación realizada por el Estado, el acceso a la información y la formalización de los espacios de participación.
Planificar la intervención y la gestión	Se trata de instrumentos jurídicos cuya finalidad principal y esencial es planificar o programar las acciones que directa o indirectamente impactan en el logro de los objetivos de recuperación, ya sea desde un ámbito sectorial (planes ambientales, de servicios públicos, etc.) o desde cualquier otro nivel de planificación de la gestión con soporte normativo (por ejemplo Planes de Desarrollo).

### 3.1.6. La formalización de procesos y procedimientos

Los procesos del ciclo de un proyecto se ven acelerados durante un desastre. En muy corto espacio de tiempo, es necesario identificar las necesidades, planificar la intervención, definir los programas y proyectos, asignar recursos, realizar la contratación, ejecutar los proyectos y verificar su impacto, garantizando la participación ciudadana y la representación de múltiples intereses.

Desde esa perspectiva, contar con procesos y procedimientos previamente establecidos contribuye indudablemente a facilitar la recuperación y mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de las acciones tendientes al restablecimiento, como mínimo, de las condiciones pre-existentes al desastre. En tal sentido, avanzar de forma anticipada en los siguientes procesos y procedimientos constituye una de las partes más importantes de la preparación para la recuperación:

- Preparación de procedimientos expeditos para la contratación y gestión de los recursos públicos en el marco de condiciones de urgencia por el desastre, tanto a nivel de personal como de proyectos sociales, económicos y físicos.
- Preparación del proceso de planificación de la recuperación una vez ocurrido el desastre, en cuanto líneas de mando, contenidos técnicos e instrumentos de planificación (temprana y de mediano y largo plazo).
- Definición de sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación integrados a aquellos utilizados para evaluar la gestión pública y el desarrollo.

- Definición de procesos de administración financiera de los recursos, que involucren diferentes fuentes y procedimientos de contratación.
- Establecimiento de procesos técnicos de coordinación en la ejecución de obras públicas, bajo criterios de integralidad; por ejemplo, entre obras de servicios públicos y de reconstrucción de vías.
- Definición de procedimientos para la asignación de subsidios y acceso a recursos destinados a la recuperación de medios de vida.
- Definición de procesos y procedimientos especiales para la adquisición de suelo, resolución de problemas de titularidad y saneamiento predial.

### 3.1.7. La necesidad de prever contingencias

Dependiendo del tipo de desastre, se generan además de las afectaciones directas, efectos indirectos e intangibles que requieren de especial atención en la recuperación. Los escenarios de daño y pérdidas permiten visualizar y adentrarse en las contingencias adicionales generadas durante el proceso de recuperación. Para el efecto, la preparación de la recuperación permite tomar acciones previas. Entre otras:

- Preparación de procesos para la previsión y control de efectos colaterales sobre el medio ambiente, extracción de materiales de construcción, procesos de ocupación o afectación de áreas ambientales, arborización urbana.
- Previsión de mecanismos para el control de aumentos en los precios del suelo, materiales e insumos de construcción.
- Previsión de planes de control del tráfico ante la disminución de la capacidad vial y el aumento del transporte de carga para efectos de la reconstrucción física.
- Previsión de efectos colaterales sobre el funcionamiento de la economía, las cadenas de abastecimiento y el mercadeo.
- Previsión de efectos y establecimiento de planes de contingencia ante la posible disminución de la capacidad de tributación del nivel local y nacional.
- Previsiones sobre procesos migratorios y de movilidad social que pueden producirse como consecuencia del desastre, y respecto de las actividades productivas en el territorio.

## 3.2. Aplicaciones prácticas

### 3.2.1. Ejemplo de Guía resultante del Plan de Generación de Capacidades

El Gráfico 10 presenta, a manera de ilustración, la ficha correspondiente al Plan de Generación de Capacidades en el tema de medio ambiente, de la ciudad de Bogotá frente a un terremoto.

**Cuadro 10**  
**Ficha Plan de Generación de Capacidades**  
**Componente Ambiental del Marco de Actuación para la Recuperación Post Terremoto de Bogotá**

PLAN DE GENERACIÓN DE CAPACIDADES			
SECTOR	AMBIENTE	SUBSECTOR	AMBIENTE
OBJETIVO	Lograr un sector ambiental preparado para orientar el proceso de recuperación hacia el desarrollo sostenible, minimizando los efectos ambientales del sismo y de la recuperación sobre la estructura ecológica y los procesos funcionales de la ciudad.		
LÍDER	Secretaría Distrital de Ambiente	ENTIDADES	Jardín Botánico - Entidades cabezas de sector - Corporación Autónoma Regional.

	PRIORIDAD	ESCALA	ACTORES
TÉCNICA	1) Formulación de planes de contingencia para actividades extractivas y de materiales de construcción.		U P
	2) Profundización en política de ecourbanismo como soporte a la orientación del proceso de reconstrucción.		R PP
	3) Inclusión del tema de responsabilidad ambiental post-desastre en los planes institucionales, de contingencia y emergencia.		R PP
	4) Provisión de fondo contingente para actuación en proceso de recuperación.		N P
	5) Fomento de la creación de empresas de transformación y reciclaje de escombros		R PP
	6) Aplicación de las acciones definidas para el sector. en el PDPAE y en especial las definidas en la resolución 138 de 2007		

INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	1) Elaboración de estudio sobre eventos conexos al sismo relacionados con deslizamientos, represamientos, rompimiento de jarillones, incendios y eventos tecnológicos		R PP
	2) Diseñar plan de contingencia post terremoto para prevención de ocupación o deterioro de áreas de valor ecológico.		R PP
	3) Diseño de metodología de evaluación ambiental de necesidades e impactos.		R PP
	4) Desarrollo de Estudio para prever posibles afectaciones al suelo, aire, agua y salud, durante el proceso de recuperación y formular el respectivo plan de manejo.		U P
	5) Formulación de plan de sensibilización y formación a comunidades sobre no reproducción del riesgo y acciones sobre áreas ambientales o de riesgo, durante la recuperación.		U-L P
	6) Estudio para identificar efectos y soluciones para el manejo climático en una situación post terremoto.		U P

ACUERDOS INSTITUCIONALES	1) Acuerdo técnico y económico con los operadores del servicio de aseo en el manejo de residuos y escombros en el proceso de recuperación.		R	PP
	2) Realización de campañas para lograr la aceptación cultural de manejo de materiales de construcción a partir de transformación de escombros.		R	P
	3) Diseño de un plan especial de suministro de materiales de construcción para la satisfacción de la demanda del Distrito y la región con ocasión a la ocurrencia del escenario de daño		N	PP
	4) Acuerdo sobre manejo temporal de áreas de la estructura ecológica, parques, durante el proceso de recuperación.		N	PP

INSTRUMENTOS	1) Diseño de instrumento de planificación para planificación de la recuperación con criterios de sostenibilidad ambiental.		R	PP
	2) Desarrollo de certificado e incentivo ambiental para actividades productivas estratégicas del proceso de recuperación.		R	P
	3) Inclusión de la recuperación post desastre dentro del Plan de Gestión Ambiental de Bogotá		R	P
	4) Norma sobre usos temporales de la estructura ecológica, parques y áreas de valor ambiental durante la recuperación		U	P
	5) Deduciones o incentivos por mejoramiento al medio ambiente (art 158 E.T.) o reforestación (art 253 E.T.)		N	PP

**Convenciones:**

PRIORIDAD		ESCALA		ACTORES	
	Alta	U	Urbana	P	Público
	Media	R	Regional	PR	Privado
	Baja	N	Nacional	PP	Público - Privado

### 3.2.2. Ejemplo de Protocolo resultante de la Guía Operativa

**Cuadro 11**  
**Protocolo Base**

ELEMENTOS DE LA CONFORMACIÓN DE LA GERENCIA <sup>27</sup>	CONSIDERACIÓN
Nombre de la gerencia	Se consigna el nombre de la gerencia.
Subgrupos de la gerencia	Para las gerencias temáticas y las de apoyo administrativo se trata de establecer la división de áreas que mejor convenga, por un lado, a la especificidad del tema y, por el otro, al escenario de impactos esperado o constatado en su momento.
A quién reportan los subgrupos	Se trata de establecer claramente las relaciones de flujo de información entre un subgrupo y la gerencia, otros subgrupos de la misma gerencia o de otra gerencia.
A quién reporta la gerencia	Se trata de establecer claramente las relaciones de flujo de información entre la gerencia y otras instancias del Dispositivo Institucional o de otras instituciones
Papel de la gerencia	Se trata de hacer explícitas, de la manera más acotada posible, las responsabilidades de la gerencia.
Grupo mínimo con el que debe contar	Se trata de proponer los perfiles profesionales del grupo de trabajo y las instituciones de las que deberían provenir (recuérdese que se ha planteado que en lo posible sean funcionarios de altísima experiencia que van en comisión a la entidad del caso).
Entidades a las que debe involucrar	Determinar las entidades públicas y privadas con las que la gerencia debe establecer contacto y relación para efectos de los objetivos de la recuperación.
Grado de "libertad" o "capacidad institucional frente al problema" de dichas entidades	Se trata de identificar de manera preliminar aquellas instancias que por su especificidad, trayectoria o robustez podrían, muy rápidamente o desde el principio, asumir la planificación, conducción y evaluación del proceso de recuperación y/o reconstrucción en su propio sector, sin perjuicio de las necesidades de coordinación territorial que debieran surgir (por ejemplo, algunas empresas de servicios públicos, sector salud, sector educación). Esto contribuirá en efecto a que el mandato y el volumen de acción del Dispositivo Institucional sean decrecientes y finitos en el tiempo.
Tareas concretas transversales de la gerencia	Se trata de hacer un <i>check-list</i> de los temas y actividades clave que en principio debe asumir esta gerencia de manera transversal.
Tareas específicas de los subgrupos	<i>Check-list</i> de los temas y actividades clave que en principio debe asumir cada subgrupo de manera específica.
Formas de articulación específica con la población afectada	Se trata de establecer, cuando las haya, formas específicas (normas, comités, espacios de consulta, herramientas de información, etc.) de interacción con la comunidad, propias de este sector o de uno de los temas del sector.
Formas de articulación específicas con el sector privado	Se trata de establecer, cuando las haya, formas específicas (normas, comités, espacios de consulta, herramientas de información, etc.) de interacción con el sector privado, propias de este sector o de uno de los temas del sector.

Formas de articulación específicas con la nación, la región, los municipios vecinos o la localidad, según el caso	Se trata de establecer, cuando las haya, formas específicas (normas, comités, espacios de consulta, herramientas de información, etc.) de interacción con una instancia territorial pertinente (la nación, la región, los municipios vecinos, la localidad), propias de este sector o de uno de los temas del sector. También en función de la distribución de competencias o de fenómenos de escala, de establecer de antemano necesidades de articulación o discusión con estos niveles territoriales.
Referentes de intercambio interinstitucional existentes	Se trata de establecer los principales flujos de información o relacionamiento interinstitucional existentes en el momento, que son diferentes de las relaciones con los niveles territoriales ( <i>sensu stricto</i> ) y considerados necesarios para los temas de la recuperación.
Procesos o falencias normativas a los que habría que prestar atención	Se trata de identificar los aspectos normativos en los cuales, desde la fase pre-desastre, se estima que deben darse revisiones normativas para que la recuperación funcione de la mejor manera posible.
Necesidades de información para desarrollar la tarea (tipos de información y fuentes)	Se trata de establecer las necesidades de información (tipos de información y fuentes) estimada crucial para el buen desarrollo de las tareas del Dispositivo Institucional.

**Cuadro 12**  
**Protocolo general de la guía operativa para el componente territorial**

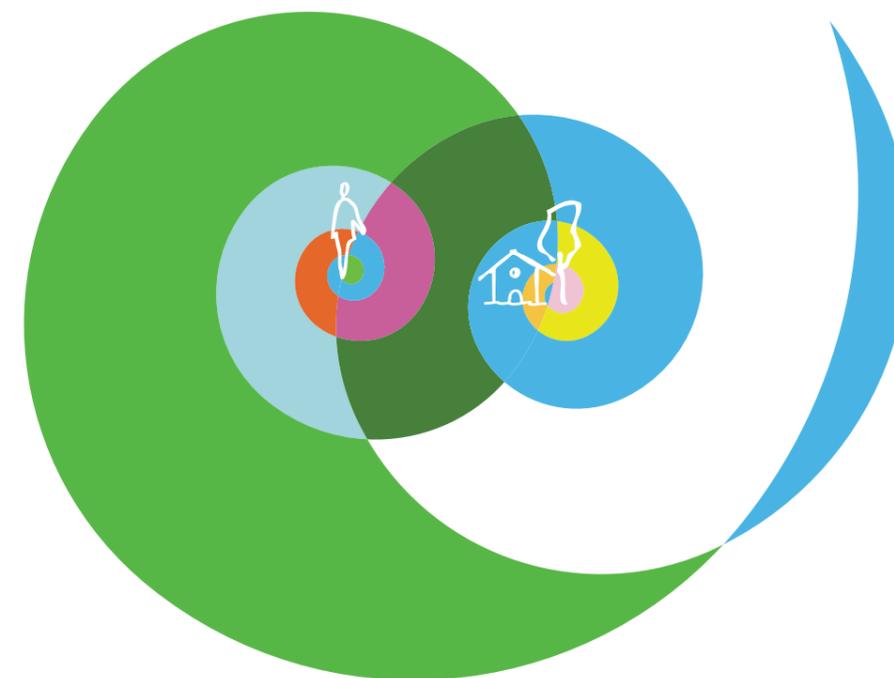
ELEMENTOS DE LA CONFORMACIÓN DE LA GERENCIA	CONSIDERACIÓN
Nombre de la gerencia	GERENCIA DE RECUPERACIÓN TERRITORIAL
Subgrupos de la gerencia	Vivienda y hábitat Infraestructura comercial e industrial Equipamientos urbanos Servicios públicos Vías y movilidad Infraestructura en educación y salud Otras infraestructuras
A quién reportan los subgrupos	Gerencia de reconstrucción física
A quién reporta la gerencia	Dirección ejecutiva
Papel de la gerencia	Aplicar las decisiones estratégicas sobre la reconstrucción física de la ciudad afectada. Asesorar a la Dirección Ejecutiva y al Consejo Directivo respecto de las prioridades en materia de reconstrucción y los efectos sobre la población
Grupo mínimo con el que debe contar	Ingenieros civiles Urbanistas Arquitectos Ingenieros sanitarios Ingenieros viales Ingenieros constructores Ingenieros mecánicos Geógrafos Economistas Expertos en regulación de cada tema Representante de la gerencia de recuperación social Representante de la gerencia de recuperación ambiental Representante de la gerencia de recuperación económica

<sup>28</sup> Como gerencia se entiende al grupo a cargo de la recuperación de un sector, el cual según el arreglo institucional está a la cabeza de la Secretaría respectiva.

Entidades mínimas a las que debe involucrar	<p>DPAE y DNAPD Secretaría de Planificación Secretaría de Movilidad y entidades pertinentes del sector Secretaría del Hábitat y entidades pertinentes del sector IDU ERU Empresas de Servicios Públicos Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial Ministerio de transporte y entidades del sector Gremios de la construcción y la infraestructura (Camacol), Cámara colombiana de infraestructura, sociedad de ingenieros, etc.) Ministerio de minas y energía Universidades</p>
Grado de “libertad” o “capacidad institucional frente al problema” de dichas entidades	<p>Temas de infraestructura en salud y educación podrían ser asumidos directamente por las Secretarías respectivas, de manera coordinada con esta gerencia. Temas de reconstrucción en servicios públicos pueden ser orientados directamente por las empresas respectivas, sin perjuicio de su coordinación con la gerencia.</p>
Tareas concretas transversales de la gerencia	<p>Operar y poner en marcha el plan general de reconstrucción y recuperación existente antes del sismo y adaptado después de la evaluación de daños e impactos reales. Establecer las articulaciones y coordinaciones específicas entre las tareas de los diferentes subgrupos y las tareas de las demás gerencias técnicas o territoriales. Proponer los temas de reconstrucción que por su magnitud o posibilidad de involucramiento de la sociedad deben ser desarrollados por las gerencias territoriales. Establecer el ciclo de proyectos de reconstrucción: planificación, diseño, factibilidad, construcción, seguimiento y evaluación, y aplicarlo.</p>
Tareas específicas mínimas de los subgrupos al inicio del proceso	<p><b>Vivienda y hábitat</b> Coordinar con la DPAE y demás entidades la evaluación de daños en vivienda en el momento de la crisis y la acción sobre ellos (demolición, reparación, recuperación, reforzamiento, períodos de aislamiento por riesgo de colapso). Manejo y coordinación de equipos técnicos para demolición y otras intervenciones. Coordinar necesidades de materiales de construcción y de relocalización temporal y definitiva. Orientar aspectos relacionados con la acción de las aseguradoras. Conducir el proceso de reconstrucción física de viviendas y hábitat. Establecer el proceso general y los esquemas de participación de constructores privados y comunitarios. Incorporar la mitigación de riesgos en el proceso de Reconstrucción. Coordinar los aspectos legales y de política pública (subsídios, ejecución de recursos, etc.) del proceso de reconstrucción.</p> <p><b>Infraestructura comercial e industrial</b> Coordinar con la DPAE y demás entidades la evaluación de daños en infraestructura industrial y comercial en el momento de la crisis y acción sobre ellos (demolición, reparación, recuperación, reforzamiento, períodos de aislamiento por riesgo de colapso). Manejo y coordinación de equipos técnicos para demolición y otras intervenciones. Coordinar necesidades de materiales de construcción y de relocalización temporal y definitiva de industrias y comercios. Orientar aspectos relacionados con la acción de las aseguradoras. Conducir el proceso de reconstrucción física de infraestructura comercial e industrial.</p>

Tareas específicas mínimas de los subgrupos al inicio del proceso	<p>Coordinar la acción con los gremios industriales y comerciales. Incorporar la mitigación de riesgos en el proceso de reconstrucción. Coordinar los aspectos legales y de política pública (subsídios, ejecución de recursos, etc.) del proceso de reconstrucción.</p> <p><b>Equipamientos urbanos y edificios públicos</b> Coordinar con DPAE, DADEP y con cada entidad responsable del equipamiento la evaluación de daños en equipamientos urbanos y edificios públicos (diferentes de colegios y hospitales) en el momento de la crisis y la acción sobre ellos (demolición, reparación, recuperación, reforzamiento, períodos de aislamiento por riesgo de colapso). Manejo y coordinación de equipos técnicos para demolición y otras intervenciones. Coordinar necesidades de materiales de construcción y de relocalización temporal y definitiva de funciones que utilizan dichos equipamientos y edificios. Orientar aspectos relacionados con la acción de las aseguradoras. Conducir el proceso de reconstrucción física de infraestructura comercial e industrial. Coordinar la acción con la DADEP y las entidades responsables de los equipamientos. Incorporar la mitigación de riesgos en el proceso de reconstrucción. Coordinar los aspectos legales y de política pública del proceso de reconstrucción.</p> <p><b>Servicios públicos</b> Coordinar con empresas de servicios públicos aspectos de evaluación de daños, de decisión sobre las infraestructuras y redes y todo el proceso de reconstrucción física. Coordinar la recuperación de servicios públicos articulada a las necesidades de la recuperación de sectores residenciales, comerciales e industriales. Incorporar la mitigación de riesgos en el proceso de reconstrucción. Coordinar los aspectos legales y de política pública del proceso de reconstrucción.</p> <p><b>Vías y movilidad</b> Coordinar con la DPAE y demás entidades la evaluación de daños en vías, puentes, túneles e infraestructura y equipamientos del sistema de movilidad de Bogotá (aeropuerto, terminales de transporte, Transmilenio, metro, tren, sistema de semáforos, concesionarios de las entradas a Bogotá o que operan en la ciudad, etc.) en el momento de la crisis y la acción sobre estos (cierres, demolición, reparación, recuperación, reforzamiento, períodos de aislamiento por riesgo de colapso). Ayudar y coordinar a las diferentes empresas del sistema de movilidad para que entren muy rápidamente al proceso de reconstrucción y restablecimiento de las funciones de movilidad en la ciudad. Manejo y coordinación de equipos técnicos para demolición, levantamiento de carpetas asfálticas o de concreto y otras intervenciones. Coordinar necesidades de materiales de construcción y de reorganización temporal o definitiva del sistema de movilidad, y participar en las decisiones de recuperación de la movilidad que tome la autoridad respectiva. Orientar aspectos relacionados con la acción de las aseguradoras. Conducir el proceso de reconstrucción física de vías, puentes e infraestructuras y equipamientos para la movilidad. Establecer el proceso general y los esquemas de participación de constructores privados. Incorporar la mitigación de riesgos en el proceso de reconstrucción.</p>
---	---

	<p>Coordinar los aspectos legales y de política pública (ejecución de recursos, etc.) del proceso de reconstrucción.</p> <p><b>Infraestructura en educación y salud</b> Coordinar con las Secretarías de salud y Educación aspectos de evaluación de daños, de decisión sobre las edificaciones y todo el proceso de reconstrucción física. Velar por la articulación de las instituciones privadas de salud y educación al proceso de reconstrucción física conducida por las Secretarías de Salud y Educación. Articular las acciones con los demás subgrupos. Incorporar la mitigación de riesgos en el proceso de Reconstrucción. Coordinar los aspectos legales y de política pública del proceso de reconstrucción.</p>
Formas de articulación específica con la población afectada	En coordinación con la gerencia de recuperación social se establecerán mecanismos de información hacia la comunidad y de participación ciudadana específica, concretamente en lo relacionado con la reconstrucción de vivienda y hábitat. Formas de organización comunitaria serán muy útiles y apreciadas en las primeras etapas de la recuperación para el desarrollo y la operación de proyectos específicos.
Formas de articulación específicas con sector privado	En el grupo de trabajo se prevé la integración de representantes técnicos de gremios y entidades del sector privado. Comisiones <i>ad hoc</i> para resolver asuntos técnicos específicos podrán ser implantadas según las necesidades. Una parte importante de la operación y la ejecución de las obras de la reconstrucción serán asumidas por el sector privado a través del proceso de contratación pública por méritos que se establezca. En temas específicos (salud, educación, prestación de servicios públicos, etc.) los subgrupos coordinarán con los actores privados las acciones generales del Plan de Recuperación en lo que los concierna.
Formas de articulación específicas con la nación, la región, los municipios vecinos o la localidad, según el caso	Los subgrupos incorporan representantes de entidades nacionales involucradas en los temas y las decisiones por tomar. Los subgrupos articularán o promoverán comités o comisiones <i>ad hoc</i> con actores de otras jurisdicciones para abordar aspectos y soluciones específicas, sin perjuicio de las articulaciones que a un alto nivel existan para el proceso de recuperación en toda el área afectada.
Referentes de intercambio interinstitucional existentes	Las comisiones y comités existentes en la Estructura Administrativa de la Ciudad deben ser aprovechados según las necesidades, para continuar con el proceso de coordinación interinstitucional. Podrán ponerse a disposición, con las modificaciones del caso, los comités sectoriales para la prevención de desastres que ya existen en el Distrito Capital. Las mesas de trabajo y los mecanismos de articulación de Bogotá con la Región y los municipios vecinos serán utilizados. En lo posible se procurará el uso de los comités interinstitucionales existentes en diferentes ámbitos que tocan a la reconstrucción física y de vivienda.
Procesos o falencias normativas a los que habría que prestar atención	Deben revisarse aspectos específicos de las normativas en cada ámbito que puedan representar un problema para el correcto desarrollo de la reconstrucción física, en particular aspectos relacionados con la propiedad del suelo, las competencias institucionales, etc.
Necesidades de información para desarrollar la tarea (tipos de información y fuentes)	Dentro de la información esencial se debe contar con: sistema de información de catastro, base de datos sobre la situación estructural y de sismorresistencia de las edificaciones, disponibilidad de maquinaria en la ciudad, bienes asegurados contra terremoto y daños conexos. El censo actualizado y un registro de domicilio de los habitantes es de gran interés para afrontar mejor el proceso de reconstrucción.



## CAPÍTULO 4

# Incorporación del empleo y medios de vida en la planificación pre-desastre de la recuperación

Con la intención de rescatar los análisis y estrategias puestas en marcha para recuperar empleos y medios de vida afectados por los desastres, este capítulo es el resultado de la sistematización de los documentos *Desarrollo de un enfoque específico para la incorporación del empleo y medios de vida en la Planificación Pre-Desastres de la Recuperación*<sup>29</sup>, elaborado para el BCPR del PNUD y la OIT por Emilio Salomón Álvarez, y *La recuperación post-desastre en el Ecuador: sistematización de experiencias*, producido para el BCPR por Cecilia Falconí.

Los desastres son cada vez más frecuentes debido principalmente a los efectos del cambio climático y a factores antrópicos básicamente relacionados con las condiciones de pobreza en las que viven las poblaciones afectadas. La asociación desastres-pobreza es cada vez más evidente, lo que exige que los países y los organismos involucrados en la atención de desastres enfoquen sus acciones en la recuperación de las personas afectadas y no sólo de los bienes materiales y económicos dañados o perdidos.

La atención de las personas afectadas exige medidas que vayan más allá de la ayuda humanitaria. Se requiere de acciones que pongan en el centro de la atención una estrategia de recupe-

<sup>29</sup> Lima, agosto de 2010.

ración de los medios de vida perdidos, con un enfoque de desarrollo. El PNUD señala al respecto<sup>30</sup> que las actividades de recuperación deberían contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las comunidades y sectores afectados a través de la reanimación de la producción (agricultura, industria), el comercio y servicios, y la creación de oportunidades generadoras de ingresos y empleo. La meta-dice- debería ir más allá del simple restablecimiento de los niveles pre-desastre, apuntando hacia la creación de medios de vida más sostenibles para la población.

De esta manera se aspira no sólo a devolver a las personas las condiciones de vida que tenían con anterioridad a los desastres, sino que se espera abrir la posibilidad de atacar la causa más profunda que los origina: la pobreza. Asociar los procesos de recuperación de medios de vida a los de desarrollo a su vez implica trabajar con la mirada puesta en su sostenibilidad. No habrá real proceso de recuperación ni de desarrollo si no se establecen condiciones de sostenibilidad de las acciones, programas y proyectos que se ejecuten como parte de los procesos de recuperación posdesastre.

### Desastres y protección y recuperación del empleo y salarios

En el proceso de identificación de los elementos y acciones que deberían analizarse dentro de la planificación pre-desastre de la recuperación con el propósito de incorporar la protección, recuperación y creación de empleo y medios de vida perdidos<sup>31</sup>, se ha encontrado que uno de los efectos inmediatos de los desastres es la paralización total o parcial de los medios de producción, con la consiguiente afectación al empleo, los ingresos y medios de subsistencia de las familias. Se ha advertido, asimismo, que los efectos son muy diferenciados dependiendo de si las personas afectadas son trabajadores urbanos o rurales, o si estos se ubican en el sector formal o informal de la economía.

Esto ha llevado a pensar que la incorporación de mecanismos de protección del empleo y de los salarios, así como la recuperación de los medios de producción perdidos, debe ser uno de los elementos principales a tomarse en cuenta dentro de las políticas y estrategias de recuperación posdesastre cuando se quiere ir más allá de la sola reconstrucción de los bienes materiales dañados y poner en el centro de atención a las personas que sufren los desastres.

Al estudiar los mecanismos de protección del empleo existentes se ha encontrado que estos se refieren básicamente a disposiciones de orden legal que buscan, ante todo, asegurar la “estabilidad laboral” de los trabajadores en el medio de producción, por lo general mediante el incremento de los costos de despido para las empresas. Y al analizar las medidas de protección del salario se ha evidenciado que estas generalmente se refieren a pagos que hacen los gobiernos a los trabajadores que quedan desempleados por cualquier motivo o circunstancia, con recursos propios o generados, o mediante fórmulas basadas en seguros privados. La finalidad es mantener, al menos por un tiempo, los ingresos de las personas y de sus familias. Se ha determinado, asimismo, que ambas políticas forman parte de los esquemas de seguridad social y que estas guardan correlación directa con el nivel de desarrollo de los países.

Se ha encontrado que en la mayoría de países latinoamericanos existen esquemas de protección del empleo, dentro del parámetro establecido, pero pocos de ellos cuentan con esquemas de protección salarial, al menos bajo el enfoque de pago temporal de remuneraciones por cesación del vínculo laboral. En cambio, existen sistemas de “compensación por tiempo de

servicios” que corresponden a cierta acumulación de recursos en cuentas más o menos intangibles en favor del trabajador, que guardan proporcionalidad con el tiempo en que estos han brindado sus servicios a los empleadores. Tales fondos son de libre disponibilidad sólo cuando el trabajador cesa su vínculo laboral con el empleador, con lo cual tales recursos pasan a tener el carácter de un seguro de cesantía.

De igual modo, se ha advertido que estas medidas sólo alcanzan a los trabajadores que gozan de empleo formal debido a que forman parte de los esquemas de seguridad social, es decir una minoría en el caso de la mayor parte de países latinoamericanos en donde el empleo es predominantemente informal<sup>32</sup>. Asimismo se ha encontrado que el concepto de informalidad que normalmente se refería a sectores urbanos se ha hecho extensivo al sector rural pues el trabajo desarrollado allí cae en esa misma categoría.

Estas observaciones permiten afirmar que si la totalidad de trabajadores de un país estuviera formalmente empleada y gozara de mecanismos de protección del empleo y del salario, bastaría con activar dichos mecanismos para que en situaciones posdesastre se asegure la estabilidad de los ingresos de las personas afectadas sin perjudicar su subsistencia inmediata ni la de sus familias.

Bajo este enfoque se puede señalar, entonces, como una premisa básica a ser considerada dentro del proceso de planificación pre-desastre de la recuperación, que los programas o medidas orientadas a la generación de empleo o de medios de vida en situaciones posdesastre constituyen mecanismos de respuesta a las falencias del sistema en cuanto a protección del empleo y del salario, es decir a causas estructurales de su economía. En tal medida, las acciones orientadas a la promoción del empleo y a la recuperación de medios de vida estarán rozando siempre los esquemas de desarrollo y, por tanto, deberán inscribirse en las estrategias nacionales o locales de desarrollo, pues son indesligables.

Esto no significa, sin embargo, que deba dejarse de lado la atención de la problemática del empleo y del salario de los empleados formales así como la de la recuperación de las unidades productivas formales rurales o urbanas.

La consideración básica a tenerse en cuenta es que en la planificación pre-desastre de la recuperación se debe atender de manera integral la problemática del empleo, la recuperación de los medios de producción y de los medios de vida, tanto en el sector formal como informal y en las áreas rurales y urbanas.

<sup>32</sup> Los empleos son informales cuando no están “reconocidos ni protegidos dentro de los marcos jurídico y reglamentario” y pese a que dicho concepto normalmente hace alusión a un fenómeno de los sectores urbanos, gran parte del trabajo en las zonas rurales podría considerarse en esta categoría. Sin embargo, ésta no es la única característica que define la actividad informal: en general, se refiere a los trabajos efectuados en malas condiciones, improductivos y no remunerados adecuadamente, en los que existe ausencia de derechos laborales, y casi no tienen protección social. (Ballara, Marcela; Parada, Soledad. FAO-CEPAL, 2009).

<sup>30</sup> *La Recuperación de Post Desastre, Principios Directores; Principio N° 5: Mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades y sectores afectados. PNUD/BCPR.*

<sup>31</sup> *Segundo Informe de Consultoría: Identificación de Elementos para la Creación de Empleo y la Generación de Ingresos a ser incluidos en la Pre-DRP y Mecanismos para su Institucionalización.*

## Estrategia para la incorporación del empleo y medios de vida en la Planificación pre-desastre de la recuperación

### Elementos componentes de la estrategia

Los elementos identificados a tomarse en consideración como componentes de una Estrategia de Incorporación del Empleo y Medios de Vida en la Planificación Pre-desastre de la Recuperación son los siguientes:

1. *Políticas para la protección del empleo:* Orientadas a generar normativa que impida el uso arbitrario de las normas que facultan la ruptura del empleo por situaciones de “fuerza mayor”.
2. *Políticas para la protección del salario:* Orientadas a proteger el pago de salarios de asalariados que son damnificados por un desastre.
3. *Políticas de intermediación laboral y otras de promoción del empleo:* Orientadas a extender sus alcances a las situaciones pre y posdesastre.
4. *Políticas locales para canalizar la inversión pública descentralizada a obras de prevención y recuperación:* Orientadas a extender la ejecución de obras que realizan los gobiernos subnacionales, obras de prevención en el pre-desastre y obras de recuperación en el posdesastre.
5. *Políticas para la recuperación de medios de producción en los sectores rural y urbano:* Orientadas a recuperar la operatividad de los medios de producción afectados por desastres.
6. *Políticas para mejorar los mecanismos de previsión presupuestaria y crediticia para situaciones pre y posdesastres:* Orientadas a generar *a priori* disponibilidad de recursos presupuestales y crediticios de las entidades encargadas de llevar adelante las políticas de recuperación recomendadas.
7. *Estrategia para facilitar el acceso de damnificados a programas de empleo temporal:* Orientada a extender los beneficios de los programas existentes a situaciones posdesastre o a crear programas *ad hoc*.
8. *Estrategia para la recuperación de medios de vida mediante la generación de proyectos productivos en el post-desastre:* Orientada a la generación de proyectos productivos que apoyen la seguridad alimentaria, mejoren los ingresos y promuevan la diversificación e innovación productiva.
9. *Estrategia para la recuperación de medios de vida dentro del enfoque de vivienda productiva:* Orientada a asociar a los programas de recuperación de vivienda los enfoques de vivienda productiva propuestos.
10. *Estrategias para la capacitación:* Orientadas a asociar los programas de recuperación del empleo y medios de vida posdesastre al mejoramiento de la empleabilidad y empresariedad (empreendedorismo) de los beneficiarios, así como su capacidad para el asociativismo.

### Marco de intervención

Para efectos de establecer los mecanismos que permitirán una aplicación práctica de los elementos identificados, se ha realizado su ordenamiento en grupos temáticos según el **ámbito de intervención** a que se refieren, habiéndose establecido cuatro grupos según el tipo de acciones por realizarse:

1. *Marco de políticas (que entrañan modificaciones de carácter legal o normativo):* Para mejorar las condiciones de protección del empleo y del salario de las poblaciones afectadas; así como la generación de políticas que permitan orientar recursos actuales a la promoción del empleo en el posdesastre y a la canalización de inversiones de gobiernos subnacionales hacia la ejecución de obras en el pre y posdesastre, con miras a la generación de empleo.
2. *Marco de políticas de orden presupuestal y crediticio:* Que permitan desde el pre-desastre disponer de los recursos financieros y crediticios que se requerirán para atender las demandas de prevención en la misma fase y de recuperación y generación de empleo y medios de producción y medios de vida en el posdesastre.
3. *Marco de estrategias de orden promocional:* Que deben ser consideradas para que las instituciones y organismos que se encuentran implicados en la recuperación (posdesastre) se encuentren preparados desde el pre-desastre para atender la temática del empleo y medios de vida.
4. *Marco de estrategias para la capacitación:* Al igual que en el caso del marco promocional, se trata de establecer políticas que orienten a los organismos nacionales, regionales o locales involucrados en la capacitación, a fin de que se encuentren preparados desde el pre-desastre para atender las demandas de capacitación que surgirán en la recuperación posdesastre.

### Casos de Recuperación de empleo y medios de vida en Ecuador:<sup>33</sup>

Esta parte del documento resume algunas iniciativas concretas que se pusieron en marcha a nivel local y regional después de dos eventos en Ecuador: la prolongada erupción del volcán Tungurahua, cuyos impactos se han extendido mucho más allá de su zona directa de influencia, y la intensa estación lluviosa del primer semestre del año 2008, que afectó a 13 de las 24 provincias del país.

Con base en la revisión documental, visitas a los lugares y entrevistas a los principales actores y actrices de estos procesos, se intenta rescatar las estrategias puestas en marcha para recuperar empleos y medios de vida afectados por los desastres. Se describen las intervenciones y, sobre todo, se destacan las lecciones generadas por ellas, que permitirán al país planificar mejor sus procesos de recuperación.

Es claro que los esfuerzos de recuperación emprendidos después de las erupciones del Tungurahua y de las inundaciones de 2008 en Ecuador comprendieron una serie de estrategias y planes. Esta sistematización examina únicamente los proyectos de recuperación de medios de vida y creación de empleo ejecutados, en el caso del litoral, por los Ministerios de Agricultura y Ambiente bajo el liderazgo del Ministerio del Litoral y, en el caso del Tungurahua, por la municipalidad del Cantón Cevallos.

Las experiencias analizadas configuran casos únicos en los que la recuperación se ha dado como un proceso deliberado, que sobreviene a la fase de respuesta pero que tiene características propias y cuyo fin último es superar la vulnerabilidad. Con miras a la planificación anticipada de la recuperación posdesastre, es importante destacar los méritos y aprendizajes de estos procesos.

<sup>33</sup> Este trabajo forma parte de un esfuerzo conjunto de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que contó con el apoyo del Buró para la Prevención y Recuperación de Crisis (BCPR por su sigla en inglés) y su iniciativa para incentivar la planificación anticipada de la recuperación posdesastre.

En definitiva, esta sección busca identificar las características que pueden contribuir al éxito de un programa de recuperación de medios de vida después de un desastre y que se deberían replicar en planificaciones futuras. La matriz que aparece a continuación intenta establecer vínculos entre aquellos lineamientos y los aspectos más relevantes de los casos revisados.

Pasos a darse para planificar la recuperación PNUD/BCPR (2008)	Casos analizados
Definir el marco institucional y los mecanismos para diseñar, coordinar, implementar y monitorear los programas de recuperación, idealmente sobre la base de las instituciones y procedimientos ya existentes.	En el caso del litoral se formularon arreglos institucionales novedosos: una coordinación basada en el territorio, un COE regional, mesas sectoriales. Con excepción del COE regional, todas las instituciones participantes ya existían. Lo novedoso estuvo en la eficaz coordinación que se estableció. Por lo tanto, esta experiencia marca una innovación en los procedimientos.
Definir y ejecutar políticas nacionales para la recuperación, estableciendo con claridad los principios que el país aplicará en todos los procesos de recuperación.	La Constitución promulgada en el año 2008 establece un sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos, que constituye una base para la definición de políticas de recuperación. Un examen de varias experiencias de recuperación post-inundaciones (Blacio 2009) concluye que, usualmente, la recuperación se centra en la reconstrucción de infraestructura, prestando poca o ninguna atención a otros aspectos esenciales y vinculados a la reducción de la vulnerabilidad y la lucha contra la pobreza (empleo y medios de vida, infraestructura esencial, medio ambiente y agua, vivienda, reasentamiento).
Desarrollar un plan de recuperación, detallando requerimientos generales y sectoriales.	En los procesos y proyectos analizados en este trabajo se advierte una intencionalidad para planificar la recuperación desde una mirada integral y centrada en disminuir la vulnerabilidad. En el caso del litoral, finalmente se aprobó un plan de recuperación centrado en la infraestructura, pero se logró financiar y ejecutar experiencias de otra naturaleza (las examinadas en este trabajo).
Diagnosticar y mejorar la capacidad institucional.	Es de destacar el esfuerzo del Ministerio del Litoral por fortalecer más de 80 COE cantonales con talleres diseñados para este efecto; la actual SNGR “heredó” esta capacidad. El Municipio de Cevallos lleva adelante procesos permanentes de capacitación y fortalecimiento de asociaciones productivas. La sostenibilidad de estos esfuerzos solo podrá probarse tras futuros eventos extremos.
Identificar necesidades, prioridades y capacidades para la recuperación.	Ambas experiencias son ejemplos de coordinación y alianzas. Una vez desaparecido el Ministerio del Litoral, cabe preguntarse qué institución podría hacer de líder incluyente para un futuro proceso de recuperación. Similares temores podrían expresarse en caso de que el Alcalde de Cevallos no permaneciera en su puesto después de las próximas elecciones seccionales.
Definir una estrategia de alianzas para implementar la recuperación.	

- **Tanto en el caso de la temporada invernal de 2008 como en el proceso del cantón Cevallos destaca la importancia del liderazgo para llevar a los actores a pensar, planificar y ejecutar la recuperación, superando la tendencia a limitar las intervenciones a la mera respuesta o a trabajar aisladamente. Por lo tanto, el diseño de arreglos institucionales que faciliten el liderazgo y la coordinación desde el pre-desastre contribuirá a una más rápida respuesta y a una más eficiente puesta en práctica de la recuperación.**

En el caso del cantón Cevallos, su alcalde es la cabeza visible del proceso de diversificación productiva y su principal promotor. Liderando su equipo, ha sabido sumar los aportes de múltiples instancias para mantener el proceso activo. La estabilidad de su liderazgo ha contribuido indudablemente a este éxito, pues ha cumplido ya diez años al frente de la municipalidad.

En el caso de la respuesta a las inundaciones, el Ministerio del Litoral se convirtió en un espacio de coordinación efectiva y en un ente facilitador de los esfuerzos sectoriales: *“En el 2008 se trabajó muy bien, el Ministerio del Litoral era nuestra oficina, todos los actores estábamos allí: salud, educación, agricultura, inclusión social, MOP, milicia, con un sentido de pertenencia, con la idea de devolverle la confianza a la gente, de pensar ideas factibles. Fueron cuatro meses de pensar soluciones importantes, que finalmente se pudieron dar. Tanto que la experiencia de la respuesta estatal fue categóricamente muy superior a experiencias anteriores...”*<sup>34</sup>.

- **La experiencia, tanto personal como institucional, mejora la gobernabilidad de los procesos de respuesta y facilita el camino hacia una mejor recuperación.**

Los líderes y principales actores de los procesos retratados no eran inexpertos en temas relativos a la gestión del riesgo. Por el contrario, desde sus posiciones como políticos o técnicos habían vivido procesos similares con anterioridad. Así, el alcalde de Cevallos había sido concejal durante los primeros años de la erupción del Tungurahua. Por su parte, todo el equipo de subsecretarios de la Costa, así como la Ministra del Litoral, habían ocupado posiciones técnicas o políticas en instituciones u ONG relacionadas con la respuesta ante desastres naturales y la ayuda humanitaria. Estos aprendizajes personales han sido transmitidos a las instituciones lideradas por estos actores, tanto informalmente como en intensos procesos de capacitación. Solo el tiempo –y la recurrencia de nuevos desastres– evidenciará cuánto se ha logrado en términos de institucionalizar capacidades para la respuesta y la recuperación.

- **Los procesos de respuesta y recuperación se benefician de la existencia de entidades coordinadoras basadas en el territorio, que sumen recursos institucionales, territoriales y sectoriales.**

La experiencia del litoral demuestra los beneficios de tomar en cuenta varias perspectivas: la de las instituciones (ministerios, organismos de desarrollo, la milicia); la relacionada con la organización del territorio a través de los COE; y, finalmente, el tratamiento de temas sectoriales específicos por parte de los ministerios correspondientes. La coordinación se mantuvo inclusive durante el diseño de las intervenciones de recuperación, lo que permitió compartir recursos técnicos, evitar duplicaciones y potenciar el aporte de la cooperación internacional.

Cuando los proyectos entraron en operación, su manejo pasó a manos de las entidades sectoriales correspondientes y se perdió gradualmente la coordinación entre instituciones. Es así que si bien el MAGAP y el MAE ejecutaron proyectos forestales, no compartieron in-

34 Entrevista con Carlos Emilio Vélez de la Dirección Técnica Agropecuaria del Guayas, MAGAP, 2010.

formación para el suministro de plantas. Las autoridades locales, una vez pasada la situación emergente y superada la fase de respuesta humanitaria, dejaron los espacios de coordinación constituidos en los COE y se dedicaron a la reconstrucción de infraestructura. La desaparición del Ministerio del Litoral, a finales del año 2009, dejó inconclusa la experiencia de coordinación regional inaugurada por esa cartera.

En el caso de las regiones costera y amazónica, en las que los fenómenos climáticos producen afectaciones generalizadas que rebasan los límites provinciales, cabe pensar en la constitución de COE regionales que asuman la dimensión territorial de la respuesta y la recuperación. Debe buscarse mecanismos de monitoreo y acompañamiento que permitan que la coordinación se mantenga inclusive durante la implementación de las intervenciones, aun si en ese momento se vuelve más claro el liderazgo sectorial.

- **Antes del desastre es necesario trabajar para caracterizar y reducir la vulnerabilidad.**

Todos los proyectos analizados apuntan, al menos en las intenciones, a cumplir un doble rol: disminuir la vulnerabilidad de base que hace tan susceptibles a los afectados y facilitarles empleo e ingresos para recuperarse después del desastre. En tal sentido, “guardárselos” para implementarlos en fases de recuperación no resulta ético ni útil. Tiene más sentido implementar intervenciones para disminuir la vulnerabilidad en la situación pre-desastre, sobre todo en zonas que son repetidamente afectadas por eventos recurrentes o, si los proyectos fueron ejecutados como respuesta a un evento, se debe buscar su sostenibilidad.

“[...] Cuando una persona o una comunidad no tiene recursos económicos, o un buen estándar de vida, es mucho más vulnerable a cualquier emergencia que pase [...] Entonces si se realizan proyectos en estas comunidades, que fortalezcan la economía local, las personas están mejor capacitadas para poder resistir a la emergencia. Si una persona vive en una zona de inundación, y [...] se le inundaron sus campos de cultivo, pero él tiene ahorros, y él tiene posibilidades de generar recursos de otra fuente que no sea exclusivamente la agricultura, él podría resistir la emergencia que pase el problema y obviamente va a tener un bajón en su economía, pero no va a quedar como damnificado [...] Entonces una manera de prevenir desastres no es solamente con la recuperación de cuencas o la reconstrucción de infraestructura, sino que básicamente desde mi punto de vista se centra en mejorar las condiciones de vida, las condiciones socioambientales y económicas de esas comunidades locales”<sup>35</sup>.

“El tema es la continuidad y sostenibilidad. Los viveros son un proyecto de carácter estratégico, pueden permitir la recuperación de una situación como la que vivimos en el 2008”. (Vélez 2010)

- **Antes que tener portafolios de proyectos listos para presentarse después de un desastre, es necesario desarrollar criterios comunes orientados a la recuperación para ser aplicados lo más tempranamente posible, como parte integral de las medidas de respuesta.**

Los proyectos prediseñados con el fin exclusivo de crear fuentes de empleo o recuperación de ingresos tienen la desventaja de no estar contextualizados en el tipo de amenaza, las características del terreno, los saberes y cultura de la población afectada, además de que podría ser más difícil que aprovechen las oportunidades únicas que acompañan a cada proceso. Resulta más útil desarrollar anticipadamente, en las instituciones que participarán en la respuesta, criterios que deban cumplir todas las intervenciones: dar empleo preferente a las familias afectadas, promover el empleo de las mujeres, utilizar adecuadamente los recursos locales, promover la participación local en la priorización de proyectos

35 Entrevista con Juan Chávez de la Subsecretaría de Gestión Marino Costera, Ministerio del Ambiente, 2010.

- **Al seleccionar las intervenciones para recuperar o diversificar medios de vida, se debe considerar la demanda de acompañamiento técnico y material que cada tipo de proyecto podría generar y planificar los recursos institucionales de acuerdo con ello.**

En el caso del cantón Cevallos todas las intervenciones partieron de actividades económicas que ya se practicaban tradicionalmente (cría de animales menores, fabricación de calzado) por lo que el esfuerzo se centró en la tecnificación y el mejoramiento de las capacidades, así como en dotar a los beneficiarios de insumos para expandir sus negocios. Esto, unido al largo proceso vivido y a la continuidad del apoyo político, permitió graduarlo de acuerdo con las disponibilidades financieras y técnicas para culminar con grupos de productores fuertes y capaces de manejar apropiadamente sus negocios.

En el caso del litoral se probaron intervenciones relativamente novedosas en períodos bastante cortos. Una actividad nueva fue la acuicultura. Para garantizar su éxito se requirió de un compromiso extraordinario, tanto de los productores/as cuanto de los y las técnicas que acompañaron el proceso:

“¿Cuál fue el problema principal? Cogerle el golpe a esto. Porque era un proyecto nuevo, y usted sabe que está entrando con gente que hasta cierto punto es un poquito cuadrada. Entonces hubo un pequeño problema cuando nosotros tratamos de hacerle ver muchas cosas [...] Nosotros teníamos un promedio de visitas, se recorrían 4 piscinas y salían desde las 6 de la mañana hasta las 10 de la noche. ¡Imagínate! ¡Teníamos un promedio de 4 inspecciones diarias, 5 personas! [...] porque de verdad en nuestro afán de darle vida al proyecto, nos extralimitamos”<sup>36</sup>.

Los viveros forestales también demandan una inversión continua de recursos y apoyo técnico para mantenerse, así como el establecimiento de vínculos comerciales con compradores de las especies producidas. Además, es necesario trabajar del lado de la demanda, promoviendo la siembra de especies maderables a más de las frutales de uso más tradicional como el cacao, el café o la palma africana. En ese sentido, la ausencia de recursos para dar continuidad al apoyo constituye una amenaza para la sostenibilidad de esta intervención.

“[...] Siempre el limitante es el factor recursos para poder refinanciar, volver a multiplicar plantas. Hemos hecho recorridos, vemos que las instalaciones se mantienen, los viveros están allí [...] y la gente está presta, ávida, para volver a comenzar. Estamos haciendo una reinversión, una reingeniería para poder después de algunas discusiones ver cómo podemos nuevamente financiar para que sigan produciendo plantas y la gente lógicamente tenga trabajo”<sup>37</sup>.

Las intervenciones financiadas por el MAE rehabilitaron infraestructura turística pero no pasaron a fortalecer las capacidades locales para manejar el negocio turístico. A menos que se busquen sinergias con otros proyectos o programas, se puede predecir que la infraestructura volverá a deteriorarse.

“[...] Para fomentar el desarrollo económico sustentable de estas comunidades no basta con reconstruir infraestructura, sino que debe haber un acompañamiento posterior [...] Si esa comunidad no tiene ni idea de cómo hacer comercialización turística, no tiene ni idea porque no tiene experiencia en manejo de visitantes, ¿cómo pueden producir dinero con esa infraestructura? Lo que podría suceder es que al no generar recursos con esa infraestructura porque no tienen esas capacidades, y

36 Entrevista con David Pasquel de la Subsecretaría de Acuicultura, MAGAP, 2010.

37 Vélez. (Entrevista citada).

*al no tener dinero para darle mantenimiento, esa infraestructura, podría irse degradando [...] Entonces los proyectos deben ir un poco más allá y pensar en culminar hasta que la persona que recibió este beneficio esté plenamente apta y capacitada para producir recursos económicos de manera sustentable, y mucho mejor aprovechando de la conservación de la naturaleza para generar estos recursos*<sup>38</sup>.

- **El financiamiento (tanto en cantidad como en disponibilidad) es un factor crítico. El marco legal vigente, que prohíbe el establecimiento de fondos de reserva, hace necesario buscar otro tipo de arreglos que aseguren la canalización y la ejecución oportuna de los recursos necesarios.**

Todas las intervenciones, e inclusive la misma respuesta inmediata, se vieron afectadas por no poder movilizar recursos con la celeridad apropiada. No existen arreglos que permitan una rápida liberación de fondos en caso de presentarse una contingencia como la vivida en el año 2008. En el Tungurahua fue difícil utilizar los fondos destinados a la respuesta, en la recuperación, si bien ello tenía más sentido en el contexto de la situación del cantón Cevallos.

En el caso del litoral la respuesta humanitaria se inició en el mes de enero, coincidiendo con el inicio del año fiscal 2008 y de las operaciones bajo un nuevo sistema de administración financiera (ESIGEF), lo que, no obstante la voluntad política de asignar recursos, complicó los desembolsos para atender la emergencia<sup>39</sup>.

*“[...] Nos decían en la Defensa Civil, porque fueron con fondos del dinero de emergencia ¿y qué tienen que ver los cuyes con la ceniza del volcán? ¿Dónde empatan los cuyes? Lo que tienen que hacer es comprarles mascarilla para la gente, comprarles cosas de esas, escobas, eso tienen que hacer decían, darles capacitación. Entonces nosotros decíamos que son proyectos de seguridad alimentaria fundamentalmente, es asegurar la sobrevivencia de la gente. Y así fuimos hablándoles y se les iba interesando también sobre el tema, ventajosamente teníamos clarito a dónde queríamos llegar, les convencimos a Defensa Civil [...] igual cosa los del Ministerio de Economía, los funcionarios decían: pero están locos ponerles ahí los cuyes, les dan eso y se comen los cuyes al segundo día y se quedan sin nada, eso no va a funcionar decían [...] entonces les explicábamos: para eso es la organización legalmente constituida, aquí hay compromisos y etc.”*<sup>40</sup>.

Al entregarse al Estado, los fondos de la cooperación internacional son procesados de manera similar a los fondos públicos, con lo cual tampoco resulta fácil movilizarlos: *“Ellos (los representantes de la cooperación internacional) llegaron justo el 10 de febrero [...] y me dijeron: ¿qué necesitas? ¿10 millones o 10 colchones? y dije: 10 colchones, no necesito plata porque no puedo hacer nada con ella”*<sup>41</sup>.

La actual legislación ecuatoriana prohíbe la constitución de fondos de emergencia, en el supuesto de que una buena programación presupuestaria los volvería innecesarios. La (relativa) imposibilidad de predecir la ocurrencia y magnitud de las amenazas naturales contradice este precepto. Para volver innecesarias las declaraciones de emergencia sería necesario mitigar todos los riesgos de antemano, lo cual podría ser imposible en la realidad.

*“[...] Los fondos de emergencia tendrían menos razones de existir en el momento en que toda la institucionalidad pública convierta a la reducción de riesgos en una práctica regular y sistemática, que*

38 Chávez. (Entrevista citada).

39 Entrevista con Carolina Portaluppi, ex Ministra del Litoral, 2010.

40 Entrevista con Bayardo Constante, alcalde de la Municipalidad de Cevallos (Tungurahua), 2010.

41 Carolina Portaluppi. (Entrevista citada).

*todo lo que hagan esté orientado con este enfoque, así el fondo tendría menos razones de existir, porque tendrías a toda la institucionalidad pública orientada con esta perspectiva de reducir vulnerabilidad, fortalecer capacidades, etc., incorporando estas acciones en los presupuestos institucionales”*<sup>42</sup>.

En ausencia de esta figura las instituciones pueden hacer uso de otros mecanismos, como solicitar anualmente *fondos a liquidar*, para superar las demoras iniciales en la movilización de recursos para la respuesta<sup>43</sup>.

- **Desde el punto de vista de los beneficiarios/as de proyectos productivos, también es necesario facilitarles el acceso a crédito oportuno para que repliquen o amplíen las experiencias exitosas, así como posibilitar mecanismos de condonación o refinanciación de deudas. En último término, es útil acudir a las transferencias monetarias directas mediante una selección cuidadosa de los receptores.**

El único proyecto que se preocupó por establecer un mecanismo sostenible para financiar iniciativas de los campesinos/as fue el de Acuicultura Rural. Ya desde su formulación, a la par que se gestionaban recursos del PNUD para implementar el proyecto piloto, se estableció un convenio para que el Banco Nacional de Fomento otorgara crédito a productores/as que quisieran entrar a la actividad, con plazos de pago coincidentes con los períodos de cosecha. En esos casos, la Subsecretaría certificaría la aptitud del productor/a y brindaría todo el apoyo técnico necesario. El problema fue la puesta en práctica del mecanismo: los trámites burocráticos dificultan el acceso de los pequeños productores al crédito formal. En el caso del Banco de Fomento, los continuos cambios de directivos de las sucursales hacían difícil que estos conocieran los antecedentes y facilitaran el otorgamiento de créditos, pese a existir el convenio.

Por otro lado, es necesario formular políticas para que quienes hayan perdido sus medios de vida puedan refinanciar sus deudas o que estas les sean condonadas. En el caso ecuatoriano, las deudas con el Banco Nacional de Fomento fueron renegociadas. Tal vez convendría, a fin de no promover el mal uso del crédito, que se desarrollaran anticipadamente criterios para fundamentar la condonación de las deudas con alguna constatación empírica del daño o con base en instrumentos que permitan definir con mayor precisión las zonas afectadas.

Finalmente y a fin de reactivar la economía de las regiones afectadas, es positivo acudir al mecanismo de transferencias monetarias directas a través de la entrega de un Bono por Emergencia. En el caso ecuatoriano, los beneficiarios fueron seleccionados cotejando las listas de personas afectadas con la base de datos del SELBEN, que se usa para administrar la entrega del Bono de Desarrollo Humano. De esa manera se pudo asegurar que el dinero de la transferencia fuera recibido por la población económicamente más vulnerable<sup>44</sup>.

- **El rol de la cooperación internacional, a más de proveer fondos e insumos de ser necesario, es útil para asesorar a las instituciones nacionales en el manejo de temas específicos.**

Existen temas de carácter técnico como la organización de la respuesta humanitaria, el aseguramiento de la seguridad alimentaria, el bienestar y la recuperación emocional de niños/as y mujeres, la prevención de la violencia de género y ataques sexuales en los albergues, el paso hacia la recuperación, la creación de empleos, en los que la provisión oportuna de soporte técnico facilitado por la cooperación internacional puede significar la diferencia entre una respuesta

42 Íd.

43 Íd.

44 Íd.

restringida y la reconstrucción de vulnerabilidades, y un proceso que promueva el desarrollo sostenible y el alivio de la pobreza, y contrarreste el deterioro ambiental.

*“[...] Ellos (los técnicos facilitados por organismos de cooperación) se pasaron toda la emergencia también ahí integrando las mesas, por ejemplo el PMA, PNUD, OCHA, UNICEF [...] Y en el caso del enfoque de recuperación, yo creo que el PNUD ahí nos ayudó mucho... Con UNICEF, el Fondo de Población (UNFPA) Venga, ayúdenos a ver cómo metemos género en todo esto y lo hicimos. Sobre todo a nivel de los albergues, en temas de prevención de violencia, de violencia sexual, el paquete de apoyo para las mujeres. Con UNICEF hicimos algo extraordinario que fue parte del proceso de recuperación que era la parte de la recuperación emocional de la gente, sobre todo de los niños y las niñas”<sup>45</sup>.*

- **Es necesario profundizar en el enfoque de género para el diseño de propuestas.**

A pesar de la activa inclusión de mujeres en los proyectos en el litoral, estas continúan desempeñando roles de apoyo a sus parejas; en piscicultura, haciéndose cargo cuando sus esposos no están; en la reforestación, ayudando al marido. En general, son los esposos quienes toman las decisiones de manejo y comercializan la producción, de haberla.

Habría que pensar en proyectos que aseguren un mayor control de los recursos por parte de las mujeres. Para empezar, se podría dar seguimiento al destino que se le da a los recursos ganados en estos proyectos y en los dedicados sobre todo a dar empleo temporal: ¿Quién decide en qué se gastará el dinero ganado? ¿Se usa el dinero para reponer pérdidas y recuperar la salud y nivel nutricional de la familia?

- **Es necesario contar con una base de información acorde a la magnitud y recurrencia de los impactos de estos fenómenos naturales.**

Es evidente el carácter crónico y recurrente de estas amenazas; en ese sentido, llama la atención la inexistencia de estimaciones de sus impactos acumulados. Parece que cada nuevo episodio, sea de estaciones lluviosas o de exacerbaciones del volcán, inaugurarán sendos nuevos capítulos de evaluación de daños, respuestas y recuperaciones que no se benefician del conocimiento de la situación preexistente. Hay muchas preguntas cuyas respuestas indudablemente permitirían tomar decisiones más acertadas al planear el desarrollo de estas regiones y al fortalecer el desarrollo de toda la institucionalidad vinculada a la reducción del riesgo de desastres. Algunas se detallan a continuación, en un listado evidentemente incompleto.

¿Qué ha pasado con la población de los cantones afectados desde que comenzó la erupción del Tungurahua? ¿Ha disminuido, como se relata que ha ocurrido en cantones como Penipe? ¿O ha aumentado como resultado del desarrollo productivo disparado por la recuperación, como piensan algunos de los pobladores del cantón Cevallos? ¿Cómo están los indicadores de pobreza, equidad, calidad de vida de la zona? Los resultados del nuevo Censo de Población y Vivienda ayudarán a despejar estas dudas. Pero tratándose de una región tan expuesta a las amenazas provenientes del volcán y con tanta vulnerabilidad subyacente, cabría plantearse la realización de encuestas periódicas de población y actividades económicas, que permitan estimar el éxito o fracaso de las estrategias de recuperación implementadas (o no) en los cantones afectados.

En el caso de la región costera, son recurrentes los impactos de las estaciones lluviosas; lo único que varía es su extensión y gravedad. Indudablemente, existe población en riesgo que se ve atrapada en ciclos recurrentes de afectación, procesos de recuperación incompletos, mayor vulnerabilidad, mayor afectación ¿Dónde están esos ciudadanos? ¿Cómo ayudarlos a romper el círculo vicioso?

Desde el punto de vista de la reducción del riesgo de desastres, ¿es razonable que la población permanezca en las zonas donde los impactos son recurrentes? ¿Hasta cuándo se debe promover la ocupación de esos territorios? Si ello es inevitable, ¿cómo se puede disminuir la vulnerabilidad subyacente e impedir que esta aumente con cada evento?

¿Cuánto dinero se ha invertido en todos los procesos de respuesta y recuperación y cuánto ha influido esta inversión en la recuperación económica de las regiones? ¿Se ha promovido la reconstrucción del riesgo?

¿Qué medidas tienen mayores impactos y sostenibilidad? ¿Cómo podrían los gobernantes evaluar y priorizar las inversiones para responder a cada evento y para buscar la recuperación?

- **En el caso de las ciudades en riesgo, son necesarios enfoques exploratorios y casi experimentales para comenzar a conocer e influir en una realidad no tomada en cuenta por los gestores de la respuesta a desastres, la recuperación y el desarrollo local.**

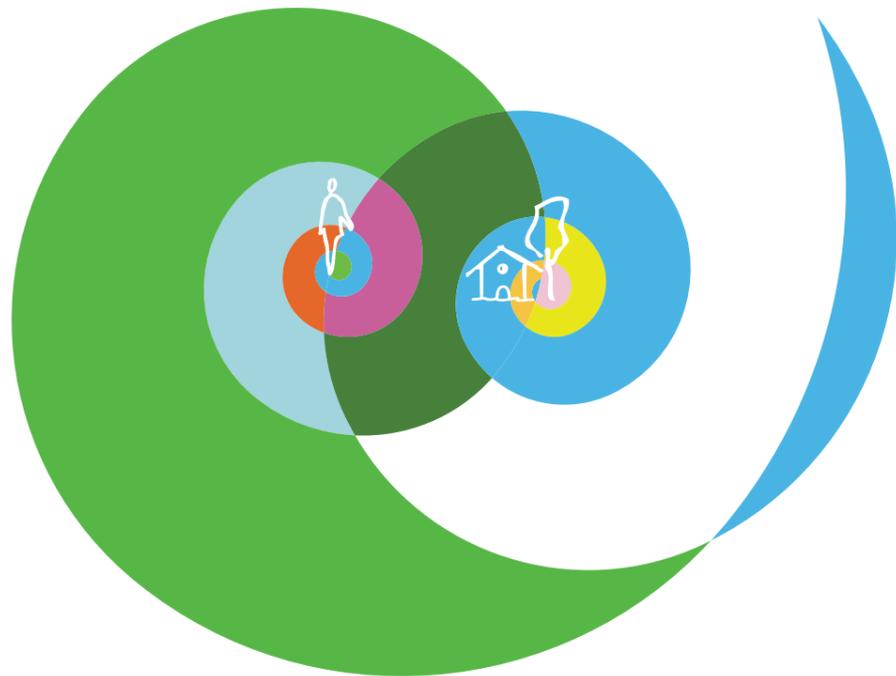
Si bien muchas ciudades y pueblos estuvieron cubiertos total o parcialmente por agua durante buena parte de la temporada invernal, no se contaba con información para conocer cuánto de la actividad económica se había visto afectado, ni con propuestas para intervenir en áreas urbanas. Se puede pensar que los impactos económicos fueron muy graves sobre todo para los comerciantes informales, que usualmente ocupan las calles que fácilmente se inundan.

En el caso de las zonas urbanas, la recopilación de información debe comenzar desde cero. Se necesita estudiar cómo funciona la economía de las ciudades en riesgo; cómo están los servicios básicos; cuánta es la vulnerabilidad social; cómo funciona el sector informal; qué ocurre cuando se expresan las amenazas; quiénes son los más afectados.

Hace falta construir escenarios de daños, identificar sectores y actividades vulnerables y constituir grupos de trabajo para reflexionar y proponer intervenciones, sobre todo en áreas susceptibles de inundarse, aún en temporadas invernales que podrían considerarse como normales.

Para este caso en particular, convendría desarrollar un portafolio de proyectos piloto, que incluyan mecanismos de monitoreo, para probarlos en una nueva contingencia.

45 Íd.



## CONCLUSIONES

- Los desastres pueden transformarse en oportunidades para el desarrollo sostenible. Para ello, la recuperación debe ir más allá de reemplazar o reparar la infraestructura afectada y trabajar sobre los factores determinantes de la insostenibilidad y el riesgo. Mientras se responde a las necesidades más urgentes de la población afectada, se deben aprovechar todas las oportunidades de cambio para lograr la sostenibilidad de los esfuerzos de recuperación y sentar las bases del nuevo desarrollo.
- La recuperación posdesastre forma parte de un continuo que se inicia con los preparativos previos a la ocurrencia de un evento (denominados como Planificación Anticipada de la Recuperación) hasta la atención inmediata de la emergencia y la recuperación; desde la ayuda humanitaria a las víctimas con el fin de salvar vidas, hasta restaurar la funcionalidad de la sociedad. En los primeros momentos las instituciones de respuesta dirigen sus esfuerzos a contabilizar las víctimas, las labores de rescate, la atención a los heridos y la satisfacción de necesidades básicas de alimento, agua, albergue y salud de los afectados. Progresivamente, la situación se desplaza hacia facilitar el acceso y la movilidad de las personas, asegurar la habitabilidad de las edificaciones en pie, remover los escombros, recuperar los medios de vida de la población y asegurar la gobernabilidad y la soberanía nacional.

### El continuo después de un desastre: de la atención humanitaria hacia la recuperación



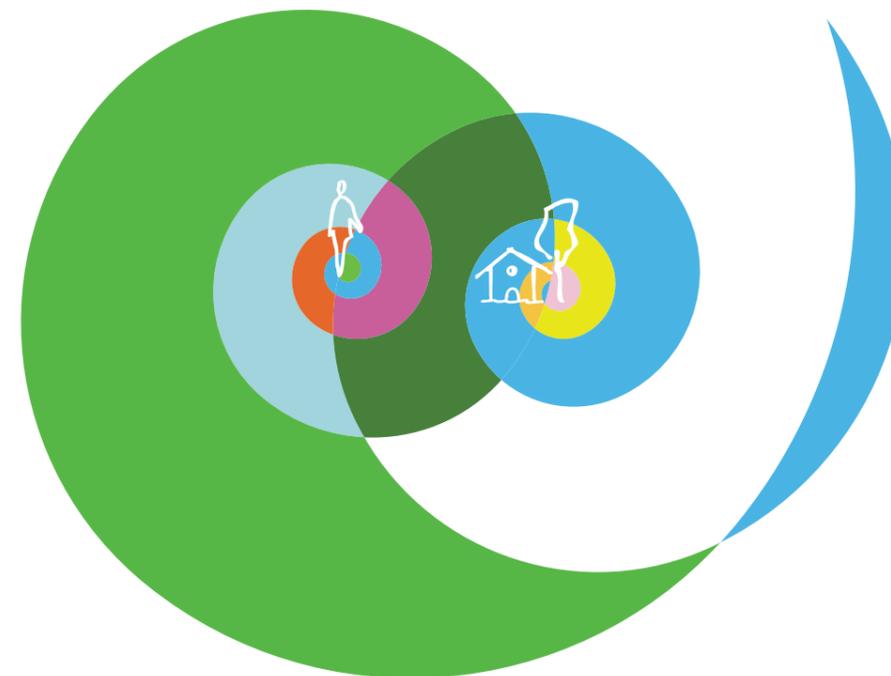
- La asociación entre los desastres y la pobreza es cada vez más evidente; los desastres paralizan la producción y afectan los ingresos de las familias. Estos efectos son muy diferenciados, dependiendo de si los afectados son trabajadores urbanos o rurales y si están incluidos en el sector formal o informal de la economía, y si son hombres o mujeres. Para paliarlos, es necesario proteger los empleos y salarios y crear empleos temporales o permanentes, a fin de devolver a las personas su capacidad de generar ingresos para cubrir los gastos en que se ha incurrido tras el evento, sus necesidades básicas y para recuperar su dignidad, saliendo lo más pronto posible de su posición de receptores pasivos de la ayuda humanitaria.
- La protección del empleo se refiere a asegurar la estabilidad laboral; la protección del salario, en cambio, hace relación a mantener los ingresos de las personas que quedan desempleadas debido a un desastre mediante transferencias directas de los gobiernos o seguros privados<sup>46</sup>. Sin embargo, los beneficios de la protección del empleo y del salario en estas situaciones solo alcanzan a la minoría que goza de empleo formal y no llegan a las personas que están en el sector informal<sup>47</sup> de la economía, a las de las áreas rurales y difícilmente a las mujeres.
- En situaciones posdesastre, las políticas de generación de empleo e ingresos deben dirigirse especialmente al sector desprotegido, informal y asociarse a las políticas de combate de la pobreza. Los programas de empleo temporal aplicados a la reconstrucción de activos con uso intensivo de mano de obra y recursos locales han contribuido de manera eficaz a recuperar activos en zonas aisladas, mejorar las condiciones de sobrevivencia de las personas afectadas, recapitalizar a los damnificados con miras a la recuperación de activos productivos, disminuir la presión sobre la ayuda humanitaria y disminuir la presión psicológica que sufren las personas afectadas. (Salomón 2010).
- En el sector rural, las estrategias de recuperación de medios de vida buscan reponer activos que se han perdido en el desastre, asegurando la autogeneración de alimentos en plazos cortos asociados al ciclo agrícola. Se entregan semillas, semovientes, herramientas, es decir los activos perdidos. También se incluye la refinanciación de deudas; en Ecuador, el Banco

<sup>46</sup> En Ecuador, para estos fines podría aplicarse el Fondo de Reserva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), siempre y cuando los ahorros no hayan sido retirados previamente por el afiliado.

<sup>47</sup> Los empleos son informales cuando no están "reconocidos ni protegidos dentro de los marcos jurídico y reglamentario". La OIT define a este como el "sector desprotegido". Si bien en un principio se asociaba la desprotección o informalidad al sector urbano, la FAO reconoce que también existe trabajo desprotegido en el sector rural.

Nacional de Fomento (BNF) permite refinanciar las deudas agrarias en situaciones posdesastre. Otra estrategia es el desarrollo de proyectos productivos que buscan la seguridad alimentaria mediante la diversificación productiva; estas intervenciones pueden además tener componentes de desarrollo comunitario e institucional.

- En ese sentido, cada desastre brinda oportunidades de generar empleo tanto en la zona afectada como en las zonas aledañas y a nivel nacional: para restaurar la infraestructura deteriorada, para acomodar y atender a los desplazados y sus necesidades de alimentación, vivienda, agua, apoyo psicológico, etc. Además, durante la emergencia y luego de ella se dispone usualmente de fondos suplementarios canalizados como ayuda humanitaria, tanto gubernamental como de la cooperación internacional, para atender esas necesidades.



## BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Bogotá/PNUD (2010). *Marco de Actuación para la Recuperación Post Terremoto*. Bogotá.
- BCPR/PNUD (2005). *Recuperación post desastres – Directrices*.
- BCPR/PNUD (2005). *Lineamientos Estratégicos para los procesos de recuperación posdesastre*. Bogotá.
- Cluster Working Group on Early Recovery (2008). *Guidance Note on Early Recovery*.
- EIRD (2009). *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres: Riesgo y pobreza en un clima cambiante; Invertir hoy para un mañana más seguro*. Ginebra, Naciones Unidas.
- Fondo Ecuatoriano Canadiense para el Desarrollo – FECD (2009). *Memoria*.
- Formación de Capacidades para la Asociatividad Empresarial (2003). *Manual del Promotor*. González, María: *Programa de Inversiones Intensivas en Empleo*. Lima, OIT.
- Gálvez, Henry y Regalado, Juan (2009) “Comportamiento de las precipitaciones en la costa ecuatoriana en el 2008” en *Acta oceanográfica del Pacífico*, vol. 15, No. 1. Guayaquil, INOCAR.
- IASC (2008). *Guía de Orientación sobre Recuperación Temprana*.
- IC., MSc., Díaz Parra, Fernando Javier - Dirección de Prevención y Atención de Emergencias/DPAE  
[www.undp.org/cpr/disred/.../recovery\\_guidelines\\_esp.pdf](http://www.undp.org/cpr/disred/.../recovery_guidelines_esp.pdf)

- Lavell, Allan (1999). “Un Encuentro con la verdad: Los desastres en América Latina durante 1998” en Anuario Político y Social de América Latina, No. 2. FLACSO, Secretaría General.
- Memorias del Seminario-Taller *Plan Nacional de Reducción del Riesgo Sísmico: Lineamientos para la Recuperación*. Santo Domingo, República Dominicana, 18-20 de mayo de 2010.
- *Mesa de Recuperación temprana de medios de vida*. Ecuador, Ministerio del Litoral, 2008.
- *Migración en Centroamérica. Bases para la reflexión y propuestas de acción. Taller sobre Migración y Desarrollo Regional “C.A 2020”*. El Salvador, 5-6 de julio 1999.
- Ministerio del Litoral/OPS/PNUD (2008). *La respuesta frente a las inundaciones del litoral*. Quito, elaborado por Laura Cordero.
- Paña, Iván (2009). *Informe general de la ejecución de los diversos proyectos productivos*. Municipalidad de Cevallos (Tungurahua).
- Pedregal, Belén (2005). *Población y planificación hidrológica*. Universidad de Sevilla, España en Internet.books.google.com/ec/books?isbn=8447207919
- PNUD (2007). *Manual de Evaluación de Necesidades para la Recuperación Temprana*
- PNUD/BCPR (2007). *Directrices preliminares para la recuperación posdesastre*.
- PNUD/BCPR, UNETE (2008). Memorias del Taller *Del manejo de la emergencia a la gestión integral del riesgo*.
- PNUD (2008). *Política del PNUD sobre Recuperación Temprana*.
- PNUD (2008). *Programa de Recuperación Temprana (PRT) en la República Dominicana*. Ponencia presentada en el Seminario en Guayaquil por Mónica Trujillo: [www.desenredando.org/.../LosDesastresEnAmericaLatinaDurante1998-1.0.0.pdf](http://www.desenredando.org/.../LosDesastresEnAmericaLatinaDurante1998-1.0.0.pdf)  
[www.eird.org/.../Informe\\_de\\_Evaluación\\_Global\\_sobre\\_la\\_RRD\\_2009](http://www.eird.org/.../Informe_de_Evaluación_Global_sobre_la_RRD_2009)
- PNUD/BCPR (2009). *Informe de Sistematización: Lecciones aprendidas en el proceso de Respuesta y Recuperación Post-Inundaciones 2008 en el litoral ecuatoriano: estudio comparativo entre las respuestas de 1997/1998 y 2008*. Quito, elaborado por Marcela Blacio.
- Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas–PMA (2008). *Evaluación de la Seguridad Alimentaria (ESAE) en las áreas afectadas por las inundaciones en las provincias de Los Ríos, Guayas, Manabí, El Oro y Bolívar*.
- REDLAC (2009). *10 años después del huracán Mitch. Panorama de la tendencia de la gestión del riesgo de desastres en Centroamérica*. Panamá.
- Rivadeneira, Alexis (2009). *Proyecto de Vivieros Comunitarios*. MAGAP/Ministerio del Litoral. Informe final. PNUD.
- STFS, PNUD/BCPR (2006). *Lineamientos de política - Proceso de recuperación y desarrollo social sostenible en la zona de influencia del volcán Tungurahua*.
- Subsecretaría de Acuicultura (2009). *Informe de actividades para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Proyecto Piloto de Acuicultura Rural*. PNUD.
- Zilbert Soto, Linda (2009). “Los desastres ¿problemas no resueltos del desarrollo?” en revista *Perú Hoy*. Lima, DESCO.

