



Quinto Plan de
Acción DIPECHO
para Sudamérica



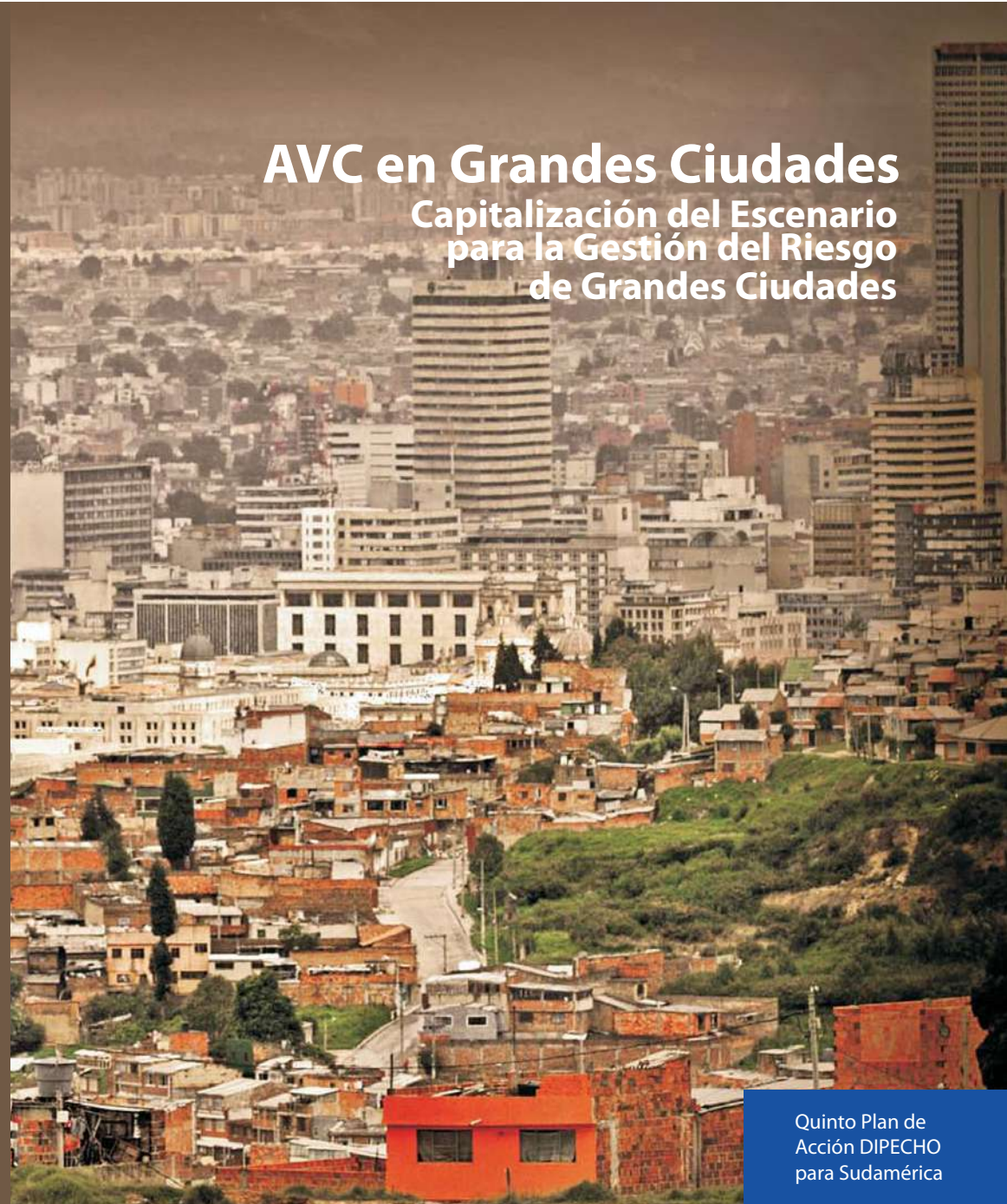
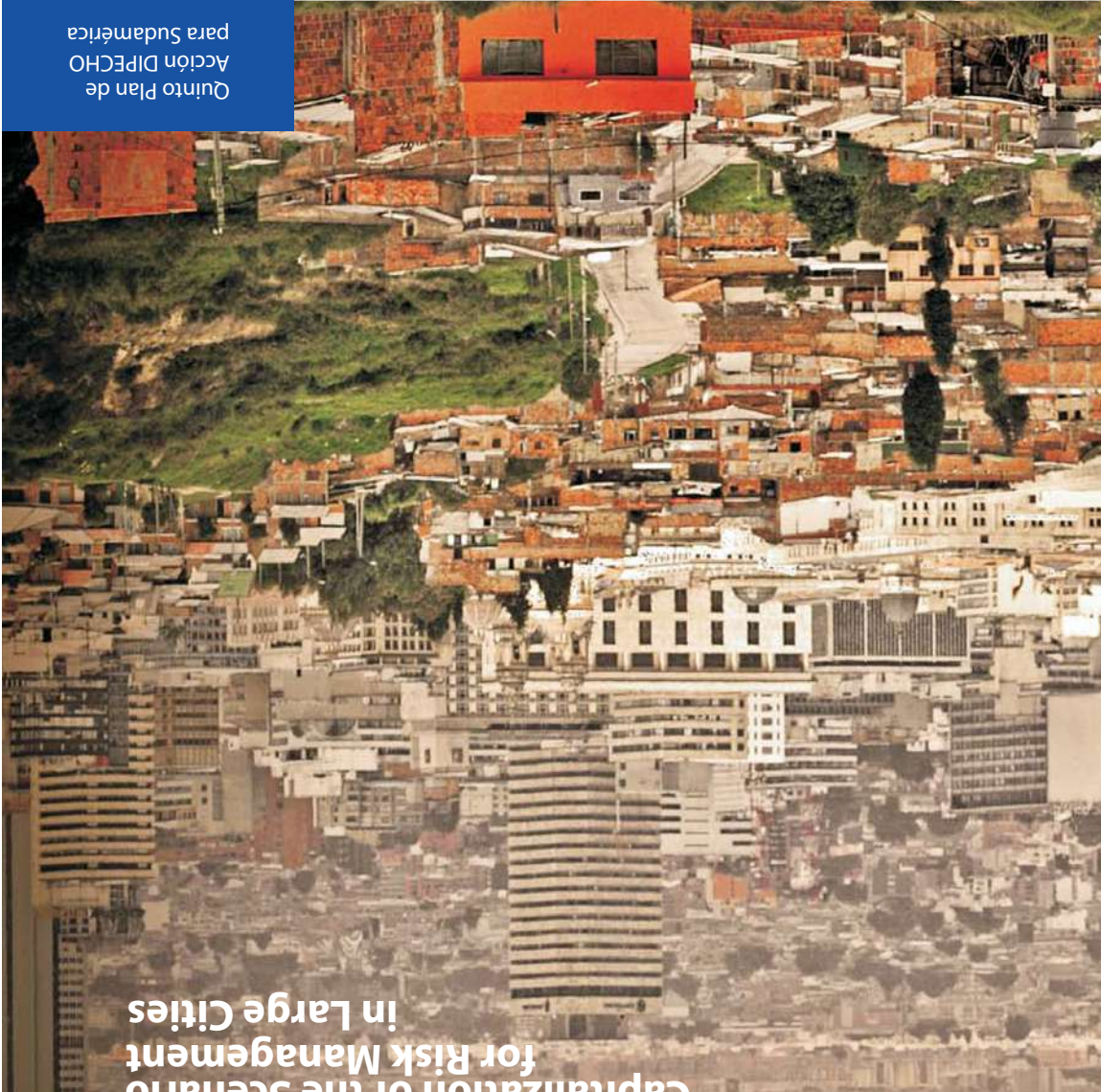
Cruz Roja Colombiana
Cruz Roja Holandesa

2009 - AVC en grandes ciudades: Capitalización del escenario - ECHO/DIP/BUD/2007/03016

AVC en Grandes Ciudades

Capitalización del Escenario para la Gestión del Riesgo de Grandes Ciudades

AVC in Large Cities
Capitalization of the Scenario
for Risk Management
in Large Cities



Cruz Roja Colombiana
Cruz Roja Holandesa



Quinto Plan de
Acción DIPECHO
para Sudamérica



Cruz Roja Colombiana
Cruz Roja Holandesa

COMISION EUROPEA



Ayuda Humanitaria

Cruz Roja Colombiana
Dirección General del Socorro Nacional
Avda. Cra. 68 No. 68B-31, Edificio sede nacional,
piso 4to
Bogotá, Colombia

Tel: (57-1) 4376317/69
Fax: (57-1) 4376301
E-mail: socorrocitel@cruzrojacolombiana.org
Website: <http://www.cruzrojacolombiana.org>

Departamento de Ayuda Humanitaria
de la Comisión Europea
Oficina para Colombia
Calle 113 No. 7-21 Torre A- Oficina 712
Bogotá, Colombia

Tel: (57-1) 6291776
Fax: (57-1) 6291813
E-mail: bogota@echocolombia.com
Website: <http://ec.europa.eu/echo>

Portada: Fotografía de Alexander Reiser / www.alexanderraiser.com

Investigación y consultoría: M&B consultores / www.mybconsultoria.com

Contenido

Introducción	1
I. Descripción del Proyecto: Implementación de AVC en un contexto urbano	3
Nombre de la Experiencia	3
<u>Área Temática de Intervención</u>	3
Elementos de Gestión Local de Emergencias	3
Sistema de Alerta Temprana (SAT)	3
Comunidad	3
Centros educativos	4
Instituciones	4
Mapeo y Procesamiento de datos	4
Creación y entrenamiento de capacidades locales	4
<u>Vínculos Institucionales y de cabildeo</u>	6
Incidencia	6
Facilitación de la coordinación	6
Fortalecimiento institucional	6
<u>Información, Educación y Comunicación</u>	7
Sensibilización pública	7
Educación	8
Divulgación	8
<u>Trabajos de Pequeñas Infraestructuras y Servicios</u>	8
Infraestructura de emergencia	8
Obras de mitigación	8
Datos de Ubicación	9
Período de Implementación del Proyecto	9
Identificación de Actores Involucrados	9
Contexto	10

Contenido

Localidad San Cristóbal	11
Localidad Rafael Uribe Uribe	11
Localidad de Usme	12
Localidad de Tunjuelito	12
Descripción del Problema Abordado	12
Propuesta de Intervención	13
Aciertos, logros no esperados y dificultades relevantes en la implementación	14
II. Capitalización de Experiencias. El aprender haciendo	16
AVC en Grandes Ciudades	18
Primera Fase - Preparación	18
Primera etapa - Diagnóstico y Planeación	18
1. Recolección de información Técnica y Comunitaria	18
2. Vínculos institucionales	18
3. Marco Situacional	21
4. Reconocimiento de las zonas	22
5. Contacto con los líderes comunitarios	23
Fase 2 – Implementación	23
Segunda Etapa - Diálogo y Movilización de Conocimientos	23
1. Convocatoria	24
2. Primer encuentro comunitario	24
3. Diálogos situacionales	26
4. Opciones y resultados	27
5. Socialización	27
Capitalización del Proceso Comunitario de AVC	28
La necesidad de la reformulación del Marco Lógico	28
La experiencia en el ámbito escolar	30

Introducción

Gestión del Riesgo en Grandes Ciudades

El proyecto DIPECHO BOGOTÁ-CRH-CRC/07-08, “Fortalecimiento de la Reducción del Riesgo y Capacidad de Respuesta a Emergencias, Sector Educativo y SDPAE – Comunidades más seguras y mejor preparadas”, desarrollado en la ciudad de Bogotá, fue ejecutado por la Cruz Roja Colombiana, la Cruz Roja Holandesa y la Cruz Roja Seccional Cundinamarca, en asocio con la agencia de ayuda humanitaria de la Comisión Europea, y en alianza con las entidades del Gobierno Distrital, en 70 comunidades y 20 centros educativos, en cuatro localidades (Usme, Rafael Uribe Uribe, Tunjuelito y San Cristóbal) que se consideran, de acuerdo a los diagnósticos técnicos de riesgo, territorios con altos índices de vulnerabilidad por amenazas naturales, que se complejizan por el contexto geográfico en el que se ubican las viviendas, por sus estructuras sociales y por su precaria organización comunitaria.

La capitalización que se desarrollará en este documento centra su interés en reconocer las virtudes, aciertos y dificultades que existen en la implementación de proyectos enfocados a la reducción del riesgo en grandes ciudades y la implementación de la metodología de Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad - AVC – para la incorporación de conocimientos, prácticas y actitudes que permitan aumentar la respuesta de la población más vulnerable frente a los desastres naturales.

El análisis de la capitalización espera convertirse en un eje de reflexión importante para conocer, entender y dimensionar a la comunidad urbana en el contexto del riesgo. El documento realizará un especial énfasis en el desarrollo comunitario y la forma en que los lenguajes, imaginarios y percepciones deben dialogar con la estructura técnica de procedimientos y contenidos que han desarrollado las instituciones responsables de la prevención, mitigación y atención de desastres de cada país.

El documento de capitalización deberá ser socializado en el marco del Quinto Plan de Acción DIPECHO para Suramérica en grandes ciudades, para que la experiencia de Bogotá permita identificar los diseños y estrategias que deberán implementarse para futuros proyectos, con el fin de alinear objetivos, resultados y actividades de forma oportuna en la finalidad de reducir vulnerabilidad, buscando el fortalecimiento de la capacidad a través de un diálogo comunitario, organizacional e institucional.



fotografía de Alexander Rieser

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

IMPLEMENTACIÓN DE AVC EN UN CONTEXTO URBANO

Nombre de la Experiencia: Fortalecimiento de la Reducción del Riesgo y Capacidad de Respuesta a Emergencias, Sector Educativo y SDPAE – Comunidades más seguras y mejor preparadas.

Área Temática de Intervención:

Elementos de Gestión Local de Emergencias:

* Sistema de Alerta Temprana (SAT): Los sistemas de alerta temprana son mecanismos operativos cuyo objeto es contribuir a la prevención frente a eventualidades, emergencias y desastres.

Comunidad: El SAT al interior de las comunidades se implementa desde la organización comunitaria existente en el territorio y a partir de ella se realiza la identificación de líderes que tengan las competencias de convocatoria para que con su experiencia puedan guiar la definición de mecanismos y personas que podrían desarrollar esta labor.

Los SAT en el ámbito comunitario y escolar, deben partir del reconocimiento de las herramientas con las que cuenta cada comunidad para diseñar y ajustar los modelos técnicos a sus contextos específicos

Al mismo tiempo, se implementa un dispositivo tecnológico para controlar la precipitación de lluvia en una de las localidades, como

herramienta para fortalecer un sistema comunitario de alerta temprana, que será operado por la DPAE.

Centros Educativos: Los colegios centran esta fase en el comité de emergencias que está conformado por docentes y estudiantes.

Instituciones: El proyecto convocó a las organizaciones del nivel local a desarrollar de forma conjunta con las comunidades el diseño de 4 SAT que fueran suficientes y oportunos frente a los recursos y acompañamientos organizacionales y comunitarios. Este sistema sería un modelo de trabajo en equipo para la reducción de la vulnerabilidad y el aumento en la capacidad de respuesta.

Es necesario que el diseño de sistemas de alerta temprana involucre a los organismos y entidades aliadas, de manera que se pueda aprovechar la riqueza técnica de cada institución, tanto como la fortaleza organizativa de la red que allí se está gestando.

Para generar estos recursos, no olvide que los profesionales no deben olvidar que el conocimiento necesario para construirlos reposa en las comunidades.

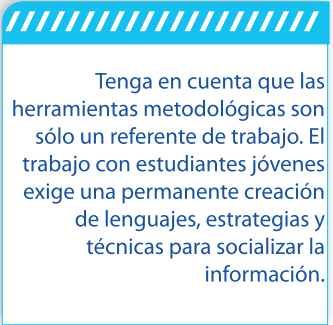
* Mapeo y Procesamiento de datos: La metodología AVC permitió generar mapas de vulnerabilidad, calendario estacional, mapa de recursos y capacidades y mapa de puntos críticos que fueron elaborados por la comunidad.

Estos insumos fueron procesados, ordenados y sistematizados por el facilitador, para la elaboración de los planes de emergencia.

* Creación y entrenamiento de capacidades locales: El proyecto diseñó y organizó procesos de capacitación, diseño e implementación de Planes de Emergencia y organización de simulacros en sus centros de interés.

Se ejecutaron procesos de capacitación con 83 comunidades en gestión de riesgos, cambio climático, las seis jugadas maestras del Plan de Respuesta por Terremoto creado por la DPAE y Primeros auxilios. Con la información sistematizada a través de AVC, la Cruz Roja diseñó un modelo de Plan Comunitario de Emergencia, que fue validado por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias del distrito; este insumo guió la ejecución de los simulacros que fueron desarrollados en cada comunidad.

La estrategia dentro del escenario educativo se fundamentó en Planes Escolares de Gestión del Riesgo y en Primeros Auxilios. Para llevar a cabo este objetivo se emplearon herramientas metodológicas y pedagógicas diseñadas por la Cruz Roja como: Escuela Protegida, Polilología de los desastres .



Tenga en cuenta que las herramientas metodológicas son sólo un referente de trabajo. El trabajo con estudiantes jóvenes exige una permanente creación de lenguajes, estrategias y técnicas para socializar la información.

Las 20 escuelas que participaron en este proceso lograron fortalecer sus Planes Escolares de Emergencias, debido al acompañamiento de los profesionales de la Cruz Roja que permitió aclarar las dudas sobre los criterios técnicos de la DPAE. Esto facilitó, tanto para los colegios como para el distrito, el trámite administrativo de aprobación oficial de dichos planes.

Con las instituciones, el programa de capacitación fue en evaluación de daños y análisis de necesidades, sistema comando de incidentes (SCI, con el apoyo de la OFDA – Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero del Gobierno de los Estados Unidos) y Logistic Support System (LSS, en español, Sistema de Soporte Logístico, teniendo como fuente a la OPS – Organización Panamericana de la Salud).

El entrenamiento de capacidades se puso a prueba a través de la ejecución de 83 simulacros en cada una de las comunidades y 20 centros educativos que estuvieron durante la ejecución del proyecto.

Vínculos Institucionales y Cabildeo:

Incidencia:

La propuesta de intervención del riesgo diseñada por el proyecto de la Cruz Roja llamó positivamente la atención de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias del Distrito Capital frente al tratamiento del tema en el ámbito comunitario. Prueba de ello es la firma de un convenio entre la DPAAE y la Cruz Roja Colombiana, para que ésta última capacite al distrito en materia de trabajo comunitario para la gestión del riesgo.

La incidencia de este proyecto en la ciudad abarca, pues, el ámbito de la política pública distrital de la materia.

Si su objetivo es incidir en la institucionalidad que trata el tema de riesgo, es indispensable que su propuesta tenga componentes que le brinden opciones distintas al repertorio técnico tradicional. En este caso, integre sus estrategias de comunicación, de abogacía y fortalecimiento de organizaciones locales con un involucramiento real de las instituciones en el trabajo comunitario.

Facilitación de la coordinación: Durante la experiencia de trabajo con las comunidades, los profesionales de la Cruz Roja participaron de los Comités Locales de Emergencia, en coordinación con organismos como la Defensa Civil, el cuerpo de Bomberos, con instituciones distritales como la DPAAE y la Policía Metropolitana y con los gobiernos locales. Estos escenarios fortalecieron la coordinación institucional y serán de gran ayuda para la activación de procesos posteriores.

Fortalecimiento institucional: El proyecto permitió que la Cruz Roja activara una estrategia metodológica novedosa para trabajar la reducción de riesgo con las comunidades vulnerables en el marco de la

gran ciudad: el AVC favoreció el contacto de la organización con las comunidades vulnerables en el marco de la gran ciudad: el AVC favoreció el contacto de la organización con las comunidades y aumentó su presencia en la ciudad, al tiempo que fortaleció el repertorio de estrategias de trabajo para los organismos y las instituciones del distrito.



fotografía - archivo Cruz Roja Colombiana

Información, Educación y Comunicación:

Sensibilización pública: El proyecto puso en escena el tema de gestión del riesgo en la ciudad. La dinámica comunitaria e institucional que fue adquiriendo el tema en las localidades permitió que el mensaje circulara en ámbitos públicos, a través de escenarios como los foros locales a los que asistieron líderes comunitarios, población focalizada, agentes institucionales y miembros de los organismos de socorro.

Educación: Las metodologías y las herramientas de capacitación del proyecto fueron diseñadas para que los encuentros entre las personas fortalecieran las redes sociales comunitarias e institucionales. Esto se hizo a partir de la valoración del conocimiento que reposa en las comunidades y de la estructura técnica del distrito, con el objeto de favorecer los diálogos entre estas instancias y aumentar la capacidad de respuesta a las emergencias. Es por ello que los planes de emergencia que materializan la estrategia no sólo son reconocidos por su carácter comunitario sino por su fortaleza técnica.

Divulgación: En asocio con la Facultad de Comunicación Social de la Pontificia Universidad Javeriana, el proyecto desarrolló el Plan Estratégico de Comunicación “Entre todos previniendo más seguro estaremos viviendo” para fortalecer la gestión de la entidad ejecutora en el ámbito público y en la esfera institucional. Este plan propone tres ejes de acción: eje comunitario, “hablando, creando y participando”; eje interinstitucional, “organizaciones más y mejor coordinadas”; eje mediático, “proyectando nuestro quehacer y nuestro mensaje”

Trabajos de Pequeñas Infraestructuras y Servicios:

Infraestructura de emergencia: El proyecto entregó kits comunitarios y escolares de emergencia para fortalecer la capacidad de respuesta de estas comunidades. También se fortalecieron los organismos de socorro, a través de la entrega de equipos de rescate en estructuras colapsadas, para la defensa civil de Bogotá y para el cuerpo de bomberos de la ciudad.

Obras de mitigación: Se ejecutaron dos obras de mitigación en la localidad Rafael Uribe Uribe, a partir de procesos de autogestión comunitaria, en las que la ciudadanía contribuyó con su trabajo y su veeduría, que además de contribuir a la mitigación del riesgo, fortaleció las redes sociales comunitarias.



fotografía de Alexander Rieser

Datos de Ubicación: Región Suramérica -- País Colombia -- Departamento Bogotá D.C. -- Localidades Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Tunjuelito y Usme.

Período de Implementación del Proyecto: 15 de septiembre de 2007 al 15 de diciembre de 2008 (15 meses).

Identificación de Actores Involucrados:

La población que participó en el proyecto de manera permanente fueron las organizaciones comunitarias a través de las Juntas de Acción Comunal, algunas organizaciones no gubernamentales que tienen presencia en las comunidades, así como las madres comunitarias que se caracterizan en las localidades como grupos que dinamizan los intereses de sus barrios. En la localidad Rafael Uribe Uribe se destacó una amplia participación de grupos de adulto mayor.

En cuanto a la institucionalidad, debe subrayarse la activa relación con la DPAE y con los agentes locales de prevención y atención de desastres en sus Comités Locales de Emergencia, que contaron con la participación de los gobiernos locales y de la Policía Metropolitana. Se involucraron también en el proceso organismos de socorro como el cuerpo de bomberos y la Defensa Civil.



fotografía de Alexander Rieser

Contexto

Bogotá, capital de Colombia, es una ciudad con 6.778.691 de habitantes (de acuerdo al censo del 2005), ubicada a 2,630 metros sobre el nivel del mar. La ciudad presenta un panorama de amenazas variado y se identifican principalmente la amenaza sísmica en toda la ciudad, fenómenos de remoción en masa en zonas de ladera, las inundaciones en zonas de ronda de ríos o donde las construcciones se encuentran por debajo del nivel del alcantarillado; amenazas tecnológicas se distribuyen a lo largo y ancho de la ciudad debido a los fenómenos de industrialización propios de lo urbano. La ciudad se encuentra en el área de influencia sísmica de las placas de Nazca, Suramericana y del Caribe y de las fallas de Romeral y del Piedemonte Llanero y recibe anualmente dos periodos de lluvia intensa.

Localidad San Cristóbal: En la localidad de San Cristóbal hay un total de 12,5 hectáreas que corresponden a zonas de remoción con amenaza alta, en las que se localizan alrededor de 254 manzanas. En amenaza media existen 1.471,6 hectáreas, en las que se ubican 1.832 manzanas, y en amenaza baja hay 745,41 ha donde se localizan 619 manzanas.

Localidad Rafael Uribe Uribe: Se encuentra entre las localidades de Bogotá que presentan mayor riesgo por fenómenos de remoción en masa. En principio estos fenómenos tienen una causa natural, ya que muchas de las laderas que conforman los cerros de la localidad tienen una predisposición a la generación de deslizamientos; a esto se suma la intervención de los cerros por medio de explotación de canteras y la adecuación de predios para la construcción de vivienda (legal e ilegal) sin el cumplimiento de los mínimos requisitos técnicos.



fotografía de Alexander Rieser

Localidad de Usme:

La localidad de Usme presenta diversas zonas de riesgo, dados los carentes mecanismos de control respecto a territorios explotados por industrias, recurso hídrico e invasiones.

Localidad de Tunjuelito:

La principal problemática de la localidad de Tunjuelito radica en las invasiones de las rondas del río Tunjuelito y de la quebrada Chiguaza en donde desembocan las quebradas las Mercedes, la Morales y Puente Colorado, convirtiéndola en una de las quebradas mas contaminadas de

zona y que, sumado a la deficiencia de alcantarillado de aguas lluvias y negras en algunos sectores, han logrado que durante las épocas de invierno la comunidad se vea afectada.



fotografías de Alexander Rieser



Descripción del Problema Abordado

El SDPAE ha generado procesos institucionales que presentan información suficiente frente al tipo y nivel de riesgo de las localidades, sin embargo esa información no es suficientemente clara para las comunidades que enfrentan los niveles de riesgo, pues la estrategia del

sistema no ha contemplado procesos comunitarios de difusión y apropiación frente a su capacidad de respuesta, de modo que la relación entre amenazas, vulnerabilidades y capacidad, en el caso de estas comunidades, producen altos niveles de riesgo.

Propuesta de Intervención:

Objetivo Principal: Reducir el riesgo de desastres natural mediante el conocimiento y el aumento de la capacidad de respuesta de la población más vulnerable.

Objetivo Específico: La capacidad local de enfrentar los sismos, inundaciones y avalanchas es reforzada, a través de la integración y coordinación de las actividades entre las localidades, el Distrito, el nivel regional y nacional; a través de la identificación de las buenas prácticas y la normalización de los programas de preparación.

Resultado 1: 70 comunidades refuerzan su capacidad de reducción de riesgo y su habilidad de enfrentar los desastres, y mejoran su respuesta a las emergencias y la coordinación con el comité local de emergencias.

Resultado 2: 20 escuelas de 121, son preparadas para responder a las posibles situaciones de emergencia y en la coordinación con los organismos operativos y el SDPAE, en articulación con la campaña "La reducción de desastres empieza en la escuela".

Resultado 3: Los organismos operativos y el SDPAE mejoran su capacidad de coordinación con la comunidad y las escuelas; sus procesos de reducción de riesgo y capacidad de respuesta de emergencias. (Bomberos, Defensa Civil, Cruz Roja, DPAAE).

Resultado 4: Promoción, conocimiento e intercambio de experiencias de los proyectos DIPECHO a nivel local, nacional y regional.

Aciertos, logros no esperados y dificultades relevantes en la implementación

El hecho de que el DIPECHO Bogotá haya sido un proyecto piloto en materia de prevención del riesgo y aumento de capacidad en las comunidades vulnerables, en el marco de una gran ciudad, es el fundamento que sostiene tanto a los aciertos y logros, como a sus dificultades. A continuación se presentan sus aciertos y logros más significativos.

- * El principal acierto del proyecto fue la implementación de la herramienta metodológica de AVC en el marco de una gran ciudad. Al desarrollar un trabajo de reducción de riesgos a través de esta estrategia participativa, se obtuvieron Planes de Emergencia comunitarios. Su principal valor radica en el hecho de que es una propuesta de trabajo que lleva el tema de la prevención del riesgo al corazón mismo de la ciudad, al espacio cotidiano de sus poblaciones más vulnerables.
- * Es un logro muy importante el fortalecimiento de la cooperación y las redes sociales con los organismos de socorro y con las instituciones del distrito. Prueba de ello está en que estas instituciones han manifestado su interés en incorporar para su trabajo la herramienta de AVC.
- * El proyecto marcó una incidencia importante en la ciudad, porque abrió una oportunidad para impactar al sistema distrital y fortalecer las políticas públicas de prevención del riesgo en la ciudad.
- * Los Planes Comunitarios de Emergencia son un logro importante para el proyecto. Estos documentos están conectados con las realidades de los territorios y su

implementación se garantiza porque fueron construidos por la misma comunidad.

- * La convocatoria realizada en el proyecto por la Cruz Roja obtuvo toda la receptividad por parte de las instituciones del distrito, tanto en el ámbito técnico como comunitario. Esto se debe al reconocimiento que tiene la Cruz Roja Colombiana en su entorno institucional.

Las dificultades que se presentaron dentro de la implementación serán muy importantes para descubrir los aprendizajes para futuras experiencias, no sólo en Bogotá, sino, en general, en el marco de grandes ciudades:

- * Las herramientas de diagnóstico del proyecto (Línea de Base y encuesta de Conocimientos Aptitudes y Prácticas – CAP) se centraron en el eje técnico y no en el comunitario. Al momento de aplicar el proyecto en las localidades, la planeación, la convocatoria y los acuerdos con las comunidades se dificultaron por este hecho. Es indispensable que las herramientas de diagnóstico se fortalezcan en el aspecto social y comunitario, pues su intención debe ser ofrecer a los profesionales y a la coordinación del proyecto, una previsualización de las poblaciones con las que se trabajaría.
- * El proyecto fue planeado para que su implementación girara alrededor de 4 resultados específicos que contribuirían al cumplimiento de su objetivo general y no tuvo en cuenta actividades comunes que integraran a las comunidades, los colegios y las instituciones. Esto se concluye a partir de la experiencia y el reconocimiento de la Cruz Roja en su entorno institucional.

CAPITALIZACIÓN DE EXPERIENCIAS

EL APRENDER HACIENDO

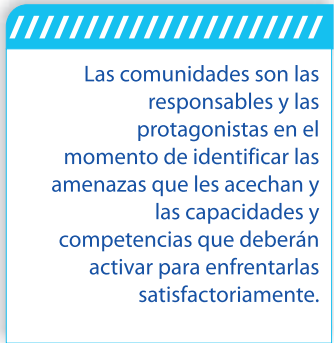
Una gran ciudad es un reto de alta complejidad para la gestión del riesgo. En este escenario, los ciudadanos conviven con amenazas muy variadas y de forma permanente, de modo que la identificación de sus riesgos es característicamente difusa. La ciudad tiene diversas formas de percibir, sentir y vivir las amenazas cuando se está constantemente en condición vulnerable ante factores naturales, económicos y sociales.

De hecho, la concentración que se pone en los desastres naturales, en ocasiones, puede ser para estas comunidades algo impertinente, porque son los que se presentan con menor frecuencia, en comparación con sus amenazas de carácter socio económico. Son personas que conviven en los límites marginales de la ciudad, no cuentan con infraestructura de servicios públicos suficiente y deben poner en juego permanente la habilidad para sobrevivir en un entorno inseguro que manifiesta las características del conflicto y que se define por la inestabilidad y la incertidumbre.

Además debe considerarse siempre que las poblaciones que se denominan vulnerables son el centro de atención de instituciones y organizaciones que desean atender su situación. Esto significa que cuentan con una alta oferta institucional que en su mayoría es capacitación, y precisamente por esta tendencia han generado habilidades y competencias para elegir cuál de ellas es más oportuna para su beneficio individual.

El tema del riesgo, como se estructura puntualmente frente al manejo de desastres y emergencias por eventos naturales, no moviliza de forma inmediata a las personas, porque cuando hacen la asociación de prioridad y beneficio, esta propuesta no da respuesta a aquello que han definido como urgente para cubrir en su lista de necesidades. Por esta razón, la convocatoria en este tema debe ser el resultado de un intenso trabajo de gestión y autogestión comunitaria a través de los contactos institucionales y gubernamentales, que se fundamenta en la valoración de que el conocimiento que se busca reposa justamente en las comunidades.

El gran acierto de este proyecto radica en la implementación de la metodología de AVC en el marco de una gran ciudad. Desde luego, esta estrategia contribuyó a que la organización y las instituciones aliadas dieran un tratamiento novedoso y altamente pertinente al tema del riesgo, desde una perspectiva comunitaria.



Las comunidades son las responsables y las protagonistas en el momento de identificar las amenazas que les acechan y las capacidades y competencias que deberán activar para enfrentarlas satisfactoriamente.

Este proyecto pionero permitió a las instituciones aliadas una lectura comprensiva de la real situación de estos escenarios frente al riesgo, complementando sus diagnósticos al incluir posibilidades de acción que las comunidades ahora pueden implementar y que antes de este trabajo, sencillamente desconocían.

Ahora bien, el valor agregado que espera aportar este documento de capitalización es la identificación de herramientas suficientes para potenciar la experiencia y convertir la metodología de AVC en el marco de grandes ciudades en una estrategia realmente potente y pertinente para ser aplicada en otras experiencias, desde el punto de vista local, regional e internacional.



fotografías de Alexander Rieser

AVC en Grandes Ciudades

La propuesta de análisis de vulnerabilidad y capacidad en grandes ciudades que se presenta a continuación, se fundamenta en la necesidad de perseguir el aumento de las capacidades de respuesta a emergencias en una población vulnerable, a partir del fortalecimiento de la organización comunitaria.

Primera Fase - Preparación

Una implementación satisfactoria de AVC debe cumplir rigurosamente cada una de las etapas que se plantean en la fase de preparación.

Primera Etapa - Diagnóstico y Planeación

La etapa de diagnóstico y planeación debe tener en cuenta dos ejes para la recopilación, sistematización y análisis de la información: el eje técnico y el eje comunitario. El diagnóstico y la línea de base deberán elaborarse como guías para el diseño y ejecución de las actividades del proyecto.

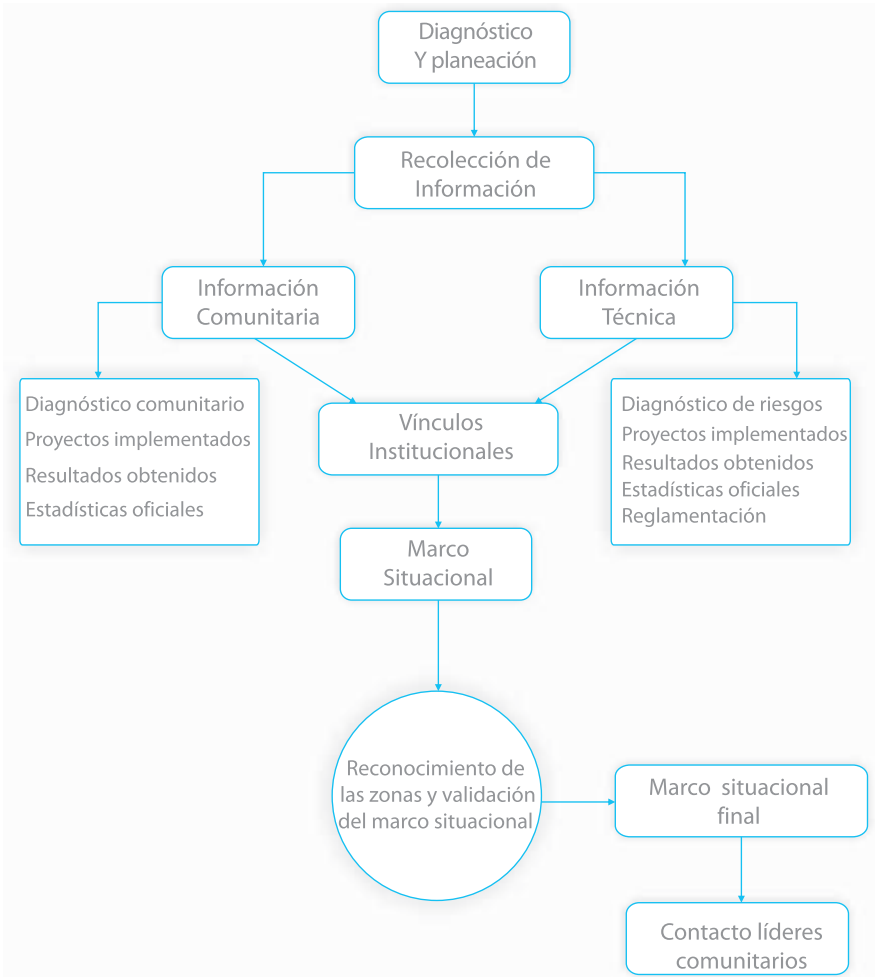


Figura 1. Mapa de procesos AVC en grandes Ciudades

Los pasos que se proponen son los siguientes:

1. Recolección de información Técnica y Comunitaria

El primer paso es realizar un inventario de la información secundaria con que cuenta el distrito, tanto en lo técnico como en lo comunitario. El inventario debe incorporar los diagnósticos que han elaborado las instituciones frente al tema del riesgo así como los que existen sobre caracterización de comunidades.

En este punto es importante tener información de proyectos ejecutados, resultados, capacidad instalada generada en la comunidad y presencia institucional en la zona donde se focalizará el proyecto. Esta información permite contextualizar los territorios frente a sus necesidades, diálogos que entablará o propondrá la comunidad con la presencia del proyecto y las redes o alianzas institucionales a las cuales se les podrá proponer participación activa y apoyo a las acciones para lograr que estas sean de mayor complementariedad.

2. Vínculos institucionales

Los vínculos institucionales estarán mediados por la oferta institucional. Es muy importante realizar un trabajo de equipo con las ONG’s e instituciones que hacen presencia en las comunidades y que se establecen en los territorios para realizar proyectos de mediano y largo plazo.

Estas instituciones cuentan con una caracterización de trabajo importante que podrá compartir con su par organizacional, lo cual fortalecerá el trabajo del profesional porque su acercamiento a la realidad de las comunidades lo llena de de argumentos

Los vínculos institucionales en zona son una estrategia de sostenibilidad y continuidad de procesos cuando el proyecto termina.

para tomar decisiones para flexibilizar, organizar e incluso perfilar acciones del proyecto en relación con las particularidades de las comunidades.

3. Marco Situacional

El marco situacional es el resultado del análisis que realizan los profesionales cuando organizan la información secundaria que ha sido consultada en las respectivas entidades del distrito. El marco situacional deberá generar los siguientes productos:

- * Inventario de instituciones gubernamentales y no gubernamentales.
- * Proyectos que se están llevando a cabo en los territorios.
- * Identificación de necesidades socioeconómicas de las comunidades.
- * Diagnóstico situacional de los territorios frente a amenazas.
- * Caracterización de las comunidades: Edades, familias, niveles educativos, actividad productiva, organización comunitaria.
- * Identificación de procesos de autogestión.

Este marco situacional será la guía del proyecto y facilitador en campo frente a los procesos metodológicos, técnicos y organizativos que deberán implementarse para la obtención de impacto, es decir mejorar las oportunidades de las comunidades con la disminución de la vulnerabilidad y el aumento de capacidad.

4. Reconocimiento de las zonas

Como los marcos situacionales han sido elaborados con información secundaria, esta debe ser validada en las comunidades. Es importante que el profesional que va a estar encargado de la zona realice recorridos en los que pueda contrastar e incluso ampliar la información frente a oferta institucional, proyectos en ejecución, necesidades de las comunidades, tiempos y espacios de encuentro e identificación de líderes que movilizan los intereses de las personas que están radicadas en estos lugares.

A partir de este reconocimiento se podrá completar el análisis que deberá generar un análisis situacional final, el cual dará lineamientos y parámetros para la implementación metodológica, fortalecimiento de vínculos institucionales y alianzas con proyectos en ejecución que puedan fortalecer la propuesta que se realiza a las comunidades.



fotografía de Alexander Rieser

5. Contacto con líderes comunitarios

El contacto con líderes comunitarios en la fase de preparación tiene como finalidad mejorar los procesos de convocatoria frente a asistencia y asegurar la presencia de personas que tengan mayor capacidad para movilizar mensajes, porque no hay que olvidar que los procesos se dirigen a grupos de 30 personas, así que la réplica siempre estará en manos de los participantes.

El diálogo, con por lo menos dos líderes de la comunidad permitirá inferir y realizar listados de las personas que por sus intereses, vínculos institucionales y reputación en la comunidad, serían las más idóneas para estar en el proceso.

Fase 2 – Implementación

Segunda Etapa - Diálogo y Movilización de Conocimientos

Esta etapa es la puesta en marcha del AVC con las comunidades en la que estas expresan sus experiencias y expectativas desde su cotidianidad y la comparte con otros, quienes a su vez están interesados en escucharla, porque comparten las mismas necesidades y oportunidades de mejorar condiciones de vida.



1. Convocatoria

La convocatoria es uno de los procedimientos que debe tener mayor cuidado y número de recursos a su favor, ya que de éste paso depende el éxito del proyecto.

La convocatoria no puede ser una actividad sobre la marcha, por el contrario, debe contar con una planeación específica que le permita cumplir con los objetivos y resultados diseñados para este fin. Por esta razón debe buscarse que los líderes comunitarios sean los encargados de hacerla, porque el proceso de AVC busca que las comunidades sean protagonistas del proceso.

Los líderes identificados en la fase de preparación serán el apoyo del profesional para identificar a las personas que por su perfil, interés y participación en la comunidad son los más indicados para asistir y ser convocados. En este punto el profesional deberá recalcar en las personas que lo acompañan a comprometerse con la asistencia de éstas personas y definir que la responsabilidad de que asistan a la primera sesión, está plenamente bajo su responsabilidad.

El profesional deberá ofrecer ayuda y cooperación logística, como es realizar invitaciones personalizadas a los asistentes para motivar su participación, aprovechando la oportunidad de contar con una lista antes del encuentro. Este tipo de herramientas comprometen y aumentan las expectativas de las personas y amplían el rango de visibilización del proyecto.

2. Primer encuentro comunitario

El primer encuentro comunitario debe dedicarse a que las personas se reconozcan y entiendan la finalidad del proyecto para lo cual se proponen los siguientes puntos:

- Apertura de la sesión: La presentación del proyecto a los asistentes debe dejar claro que los dueños del proceso son ellos.

- Invite a los participantes a que se presenten ante sus otros compañeros, es importante que los asistentes den a conocer su nombre, oficio que realizan, cómo observan su comunidad, cómo quieren aportar a su comunidad, dónde viven, cuánto tiempo llevan en el barrio, entre otras.

Esta información deberá ser consignada en tarjetas por el voluntario que acompañe al instructor y luego sistematizada para que quede en la oficina de coordinación del proyecto.

- El facilitador, en la presentación, deberá reconocer la posición de cada participante frente al grupo, recepción del grupo con el participante e intereses que le permita ir perfilando los equipos de trabajo.

- Los equipos de trabajo deberán ser en lo posible heterogéneos, es decir, intente que los diversos intereses de los participantes puedan ser visibles en los grupos a través de un representante. Esta organización permitirá que los productos se elaboren integralmente, disminuirá que se formen equipos que defiendan sus propios intereses, olvidando los intereses del colectivo.

- El primer tema a tratar con el grupo será “Amenaza”, y es muy importante generar un concepto que no sesgue la visión de la comunidad, como es el caso de proponer un significado como: “Amenaza es todo aquello que pone en duda el desarrollo tranquilo de la vida”. Un concepto de este tipo le permitirá a los asistentes hacer uso de todo su repertorio de pensamientos, memoria e imaginaciones asociados con la amenaza.

- Cada equipo deberá contar con un mapa de su territorio y el facilitador le propone a cada equipo que ubique, si es posible, las amenazas; al finalizar cada equipo expondrá sus mapas a sus compañeros.

- Para finalizar la sesión, el facilitador, luego de las exposiciones, deberá subrayar las vulnerabilidades que fueron reiterativas en la presentación, y aquellas que sólo aparezcan en un mapa o con menor frecuencia. Con esta reflexión se invita a los participantes a participar en el siguiente encuentro.

- El facilitador deberá sistematizar todos los insumos, es decir, las tarjetas de presentación, percepciones frente a los asistentes, organización de equipos y unificación y análisis de los mapas entregados por la comunidad, porque éste será el insumo para continuar en la siguiente sesión.

La sistematización de los insumos por parte del profesional es una actividad transversal que permite la institución reconozca el avance del proceso y estos resultados se convierten en un eje de negociación con la institucionalidad.

3. Diálogos situacionales

A partir del insumo que lleva el facilitador que será un mapa integrado frente a las amenazas que identificaron los participantes y su respectiva exposición, ambientando lo visto en la sesión anterior, se le solicita a los grupos que realice dos listados, el primero será que de acuerdo a lo observado como las amenazas con mayor importancia (un máximo de 10), piensen en lo que la comunidad ha hecho para hacerle frente a estos peligros y un segundo listado frente a lo que piensa que debería hacerse.

- El primer listado de qué se ha hecho permitirá que la comunidad identifique con mayor precisión lo que es una capacidad y el segundo, los recursos con los que cuenta.

- Los equipos deberán realizar la respectiva socialización y el facilitador deberá guiar la observación de los participantes hacia los puntos que son más reiterativos y aquellos que parecen ideas únicas.

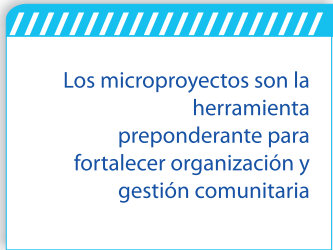
- El facilitador deberá sistematizar los insumos del encuentro y unificar los listados.

4. Opciones y resultados

- En esta sesión deberán asistir las instituciones, de acuerdo a lo sistematizado frente a las amenazas, vulnerabilidades y capacidades.

- Los insumos sistematizados y analizados le deben permitir a la comunidad, en compañía con las instituciones, elaborar un mapa transversal para identificar los puntos críticos.

- Con los puntos críticos que defina la comunidad se elabora un plan de acción, partiendo de las capacidades comunitarias y los apoyos institucionales.



Los microproyectos son la herramienta preponderante para fortalecer organización y gestión comunitaria

- El microproyecto que propone realizar el proyecto deberá alinearse a fortalecer el plan de acción de la comunidad.

- Los insumos del taller deberán ser sistematizados por el facilitador.

- Al finalizar la sesión se debe comprometer a la comunidad a que en la próxima sesión inviten a sus familias y vecinos para socializar el trabajo realizado.

5. Socialización

- Presentación a la comunidad del trabajo realizado.
- Validación con la comunidad de los puntos críticos
- Aprobación del plan de acción.

Capitalización del Proceso Comunitario de AVC

Llevar a cabo un proceso comunitario a través de la implementación de esta herramienta metodológica fortalece las relaciones sociales que se presentan al interior de la comunidad con la que se trabaja, al tiempo que favorece la solidez de la relación entre la ciudadanía y las instituciones que participan en el proceso. Los microproyectos son un escenario favorable para la reunión y el sostenimiento del contacto entre la comunidad y las instituciones que la rodean.

La inversión en infraestructura dentro de las comunidades debe capitalizarse en que esta se convierta en un proceso que busque capacidad instalada, es decir, una comunidad más organizada, con mayor confianza en sí misma, fortalecida por experiencias concretas de trabajo y de enfrentamiento a las amenazas y vulnerabilidades que ha identificado y consciente de la necesidad de mantener y fortalecer sus lazos relacionales vinculantes a partir de la sostenibilidad de la organización comunitaria, su principal elemento para sostener que efectivamente, se trata de una comunidad más segura y mejor preparada.

La necesidad de la reformulación del Marco Lógico

La implementación de un proyecto con las características que han sido descritas hasta aquí, precisa de dos condiciones fundamentales en el marco lógico del proyecto que, desde luego, es la guía necesaria con la que contará cada profesional de campo para dirigir su trabajo comunitario.

En primer lugar, es fundamentalmente necesario que la relación entre el objetivo general y los objetivos específicos de los resultados esperados guarden una especial relación entre sí. Entendiendo que el objetivo general está relacionado con la generación de competencias comunitarias para aumentar su capacidad de respuesta a las amenazas que pueda identificar, es necesario que los resultados específicos no se

manifiesten como proyectos aislados entre sí sino como una continuidad lógica y logística en su implementación.

En otras palabras, la planeación del proyecto deberá garantizar el diseño de un marco lógico que entienda y dimensione las dinámicas comunitarias en el tiempo y en el espacio, para que el planteamiento de metas y de indicadores no se convierta en un inconveniente para el logro del objetivo general que se persigue.

Y en segundo lugar, es conveniente que no se llene al profesional con demandas sobre cumplimiento de metas de cobertura, cuando la calidad de su trabajo deberá verse reflejada en organización comunitaria, gestión y diálogo interinstitucional y la generación de procesos colectivos encaminados al fortalecimiento del capital social.

La experiencia del tratamiento del riesgo en grandes ciudades ha enseñado la importancia de la negociación y el diálogo horizontal con las comunidades, a partir del reconocimiento de que en ellas reposa el conocimiento que se pretende sistematizar y ha disminuido el protagonismo de la información y los procedimientos estrictamente técnicos, ampliando la importancia que tienen los procesos encaminados a fortalecer la organización comunitaria.

Como herramienta para aumentar la capacidad de las comunidades para enfrentar sus amenazas y reducir sus vulnerabilidades y para lograr que el tema del riesgo se involucre en la cotidianidad de las personas es necesario que se implementen prácticas, actitudes y conocimientos desde sus propias competencias y en sus propios ámbitos, mejorando así su capacidad de respuesta ante situaciones adversas que puedan alterar el desarrollo natural y conciente de sus vidas.

La experiencia en el ámbito escolar

De igual forma la intervención de los colegios que es de igual magnitud y relevancia, debe replantearse frente a las dinámicas juveniles e institucionales porque tanto unos como otros se encuentran en búsquedas que deben ser seducidas frente al tema del riesgo. La experiencia demuestra que los estudiantes han cambiando sus esquemas de reconocimiento y su participación debe estar mediada por esta oportunidad que se visibiliza en la adquisición de competencias que demuestren que los hace más fuertes frente a otros, en espacios pedagógicos realmente alternativos al aula tradicional.

Esta fortaleza la puede generar el hecho de que la Cruz Roja cuenta con una alta experiencia y visibilidad en temas que tienen toda su atención, como es el caso del socorrismo, actividades de rescate, aprendizajes sobre estructuras colapsadas, e incluso un archivo histórico que



demuestra cuál es el ámbito real de una emergencia o desastre, tanto en un entorno urbano como rural.



fotografías - archivo Cruz Roja Colombiana

La recomendación apunta a hacer uso de este repertorio para llamar la atención de los jóvenes a que se integren a un proceso frente al riesgo, que después de haber obtenido su aceptación será más pertinente entablar un diálogo sobre brigadas y planes de emergencia escolares.

Frente a los docentes es conciliar una negociación donde el valor agregado del proyecto en el establecimiento se observe claramente en el fortalecimiento de espacios escolares que ya están creados, pero que no son lo suficientemente sólidos, porque requieren de una atención especial como es el caso del servicio social, implementación de acciones ambientales e incluso desarrollo de estrategias pedagógicas para mejorar la convivencia estudiantil, temas en los que el proyecto podría hacer presencia, si el marco lógico le brindará una mayor flexibilidad para realizar acciones conjuntas con la comunidad.

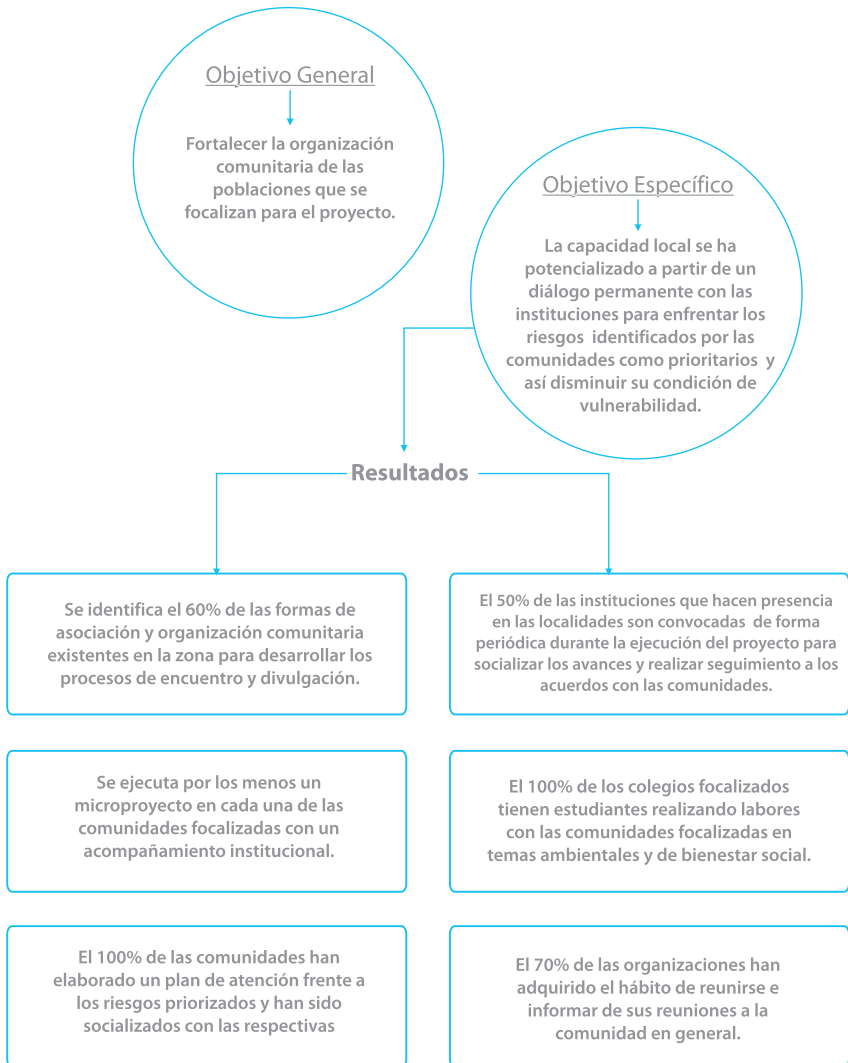


fotografía de Alexander Rieser

Matriz de Marco Lógico

El ámbito de grandes ciudades es un reto mayor. Los recursos y espacios de encuentro que se adecuan para las comunidades deben ser más eficientes y proactivos, esto significa que todo proceso de convocatoria y de participación debe contar con estrategias que permitan mejorar los sistemas de cooperación y confianza que por las dinámicas cotidianas de las personas suelen ser débiles y aisladas.

Es indispensable impulsar procesos que conlleven a la creación de redes en las que los actores institucionales y comunitarios puedan encontrarse, dialogar y negociar los factores que tanto comunidades como funcionarios deberán llevar a cabo, para generar proyectos enfocados a mejorar la calidad de vida y disminuir las vulnerabilidades a las que están sujetas las poblaciones.



Diagnóstico Comunitario

Un diagnóstico comunitario es una herramienta esencial para reconocer de forma más oportuna el ámbito y la realidad de las personas con las cuales se ejecutará el proyecto. Las comunidades se organizan a partir de sus relaciones, necesidades e intereses; cada una de ellas cuenta con particularidades que deben ser estudiadas y analizadas por el proyecto antes de su ejecución y como su condición previa.

El proyecto cuenta con líneas de acción que son definidas para toda la población focalizada, sin embargo, el trabajo de campo deberá flexibilizarse y establecerse dentro de las condiciones de cada territorio. Allí está el éxito de la intervención y para lograrlo es indispensable contar con el diagnóstico.

Objetivos del diagnóstico:

1. Identificar las características y los recursos de los barrios por localidad (población, grupos y entidades, recursos y proyectos existentes).
2. Identificar las visiones del barrio, sus necesidades y potencialidades, a partir de los discursos de la comunidad.
3. Definir líneas de acción y trabajo con los actores identificados.

Diagnóstico comunitario:

1. Historia del sector: En este punto se realiza la recolección de información frente al desarrollo de la comunidad, es decir las etapas frente a las cuales se dio la habitabilidad del sector. Se observa si el proceso fue invasión, colonización, las épocas de movilización del país que llevaron a que se desarrollaran estos desplazamientos.

Las fechas son importantes porque a través de ellas se logra ubicar si los habitantes hacen parte de políticas gubernamentales específicas, es decir si han accedido a ventajas reglamentarias o si simplemente su asentamiento transcurre sin mayores obstáculos porque se pueden intuir los diálogos institucionales a los cuales se ha expuesto la población.

Un punto crucial de conocer es la legalización del barrio, la forma en que se levantan predios y el acceso a servicios públicos, escuelas, puestos de salud y demás. Con esta información se puede encontrar la ruta de organización comunitaria porque estos procesos implican que se genere y visibilice esa primera estructura.

La historia del asentamiento permite observar las líneas económicas a las que acceden los pobladores, la cultura regional que agrupa a la comunidad y con ella sus creencias y costumbres, con las cuales se reconocen lenguajes e imaginarios que son vitales para las convocatorias y facilitación de los procesos de encuentro del proyecto. Esta información aparece en los encuentros ciudadanos que ha desarrollado el distrito en los últimos diez años, la cual deberá actualizarse con el encuentro de líderes y los datos existentes en las alcaldías locales.

2. Identificación sociodemográfica: Este punto es la definición de los públicos por grupos etáreos. Los rangos de edades permitirán conocer las personas que, de acuerdo a la estadística y experiencia de la entidad ejecutante, podrán asistir a los encuentros. Las edades dan un primer acercamiento a las actividades económicas que desarrollan los grupos (trabajadores, ama de casa, estudiante, entre otros).

Estos datos se encuentran registrados en la Secretaria de Planeación Distrital, la cual desarrolla los censos que corresponden a Bogotá a partir de la información que genera cada una de las secretarías. Es importante anotar que la ciudad tiene procesos de movilización permanentes, por lo que estas estadísticas siempre serán aproximadas.

Identificación sociodemográfica					
Niños	0 -5 años	6 -12 años	Mujeres	Hombres	Observaciones
Adolescentes	13 -15 años	16 -22 años			
Adultos	24 -30 años	30 -50 años			
Adulto Mayor	52 - 60 años	Mayor de 60 años			

3. Inventario institucional: En este punto se elabora un mapa institucional a partir de un inventario juicioso que permita conocer los posibles aliados y socios del proyecto.

El inventario permite conocer las instituciones que hacen presencia en la zona y la oferta de servicios a la que accede la comunidad a partir de los programas que instaura el gobierno distrital, las ONG´S y las organizaciones religiosas.

La recolección de información centrará su conocimiento en la institución, los proyectos o programas que ejecuta y el responsable, es importante realizar entrevistas con los profesionales que están en zona para conocer su percepción sobre la comunidad, la forma como se organizan, qué sectores de la población participan con mayor fuerza, cuáles son los principales obstáculos, cuáles son las oportunidades. Este panorama permitirá tomar decisiones pertinentes y efectivas en el proyecto.

Esta información se encuentra en las secretarías del gobierno distrital y en las alcaldías locales.

Inventario Institucional					
Institución	Proyecto / programa	Descripción del proyecto	Tiempo de ejecución	Responsables	Número de contacto

Percepciones de la comunidad (entrevista con los responsables del proyecto)				
Organizaciones activas	Lideres comunitarios	Obstáculos reiterativos	Oportunidades	Necesidades

4. Entrevista con líderes comunitarios: A partir de la información recolectada con las instituciones deberá realizar contactos con los líderes comunitarios para realizar la siguiente entrevista donde usted pueda verificar información y realizar las conexiones correspondientes.

Nombre _____
 Barrio _____
 Ocupación _____
 Organización comunitaria a la que pertenece _____

1. ¿Cuánto tiempo lleva viviendo en el barrio?
2. ¿Cómo se fundó el barrio?
3. ¿Cómo decidió ser líder comunal?
4. ¿Su familia también pertenece a éste u otras organizaciones comunitarias?
5. ¿Cuál cree usted que son los principales problemas de su comunidad?
6. ¿Cuál considera usted que es el grupo poblacional más vulnerable y por qué?
7. ¿Cuáles son los riesgos a los que esta expuesta su comunidad?
8. ¿Recuerda usted alguna emergencia que haya sufrido la comunidad?
9. ¿Cómo atendieron esa emergencia, qué hizo la comunidad, qué hicieron las instituciones?
10. ¿Cuáles son los proyectos que se están ejecutando en el barrio?
11. ¿Qué instituciones hacen presencia en la zona?
12. ¿Cuáles son las instituciones en las que tiene mayor confianza la comunidad?
13. ¿Cuál considera usted que es el proyecto que tiene mayor reconocimiento en la zona?
14. ¿Usted cómo describiría la participación de la comunidad en los proyectos, es buena, es baja, a la gente no le interesa participar o las personas quieren hacer presencia en los proyectos?
15. ¿Cuáles son los lugares y tiempos de reunión que la gente prefiere?
16. ¿Cuáles son los líderes en el barrio que cuentan con mayor convocatoria y credibilidad?
17. ¿En su comunidad se han hecho capacitaciones o programas sobre el riesgo?
18. ¿Qué considera o cómo definiría usted el riesgo?
19. ¿Cuáles son las amenazas a las que se encuentra expuesta la comunidad?
20. ¿Cómo se organiza la comunidad para enfrentar estas amenazas?