

CAPITALES ANDINAS 2007
CATÁLOGO DE INSTRUMENTOS EN GESTIÓN MUNICIPAL
PARA LA REDUCCIÓN DE

riesgos

Y PREPARATIVOS ANTE EMERGENCIAS

Documento Regional



Fortalecimiento Regional en Reducción de Riesgos en Ciudades Mayores de la Comunidad Andina

Catálogo de instrumentos de gestión municipal en reducción de riesgos y preparativos ante emergencias de las capitales andinas

Una publicación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), realizada en el marco del proyecto “Fortalecimiento Regional en Reducción de Riesgos en Ciudades Mayores de la Comunidad Andina”, co-financiada por el Buró de Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR) y el Programa de Preparación ante Desastres (DIPECHO) del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO)

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente las opiniones oficiales del PNUD y DIPECHO. Tanto el PNUD y DIPECHO tienen el derecho a utilizar libremente y como mejor lo consideren el contenido de la presente publicación.

UNDP - RLA/51467 ECHO/DIP/BUD/2005/03013
Cuarto Plan de Acción DIPECHO

Asesora regional BCPR/PNUD: Ángeles Arenas

Coordinador Proyecto Regional: Luis Gamarra
Asistente de Coordinación: Jorge Vargas

Sistematizadores Nacionales:
Luis Gamarra y Jorge Vargas (Bolivia)
Germán Camargo (Colombia)
Franklin Yacelga (Ecuador)
Olga Lozano y David Montero (Perú)
Virginia Jiménez, Ketty Mendes y Velquis Velandria (Venezuela)

Puntos focales de PNUD en la Región:
Rocío Chaín (Bolivia)
Luis Olmedo Martínez (Colombia)
María Elena Enríquez (Ecuador)
Raúl Salazar (Perú)
Carlos Sánchez (Venezuela)

Dirección de Edición: Luis Gamarra
Edición: Rolando Costa
Revisión: Ángeles Arenas
Fotografías: Suministradas por los organismos ejecutores del proyecto

Diseño: Gianni Renzo Borja Godoy
Diagramación: ABBASE SRL. y Rolando Costa
Impresión: ABBASE SRL.
c/ Claudio Pinilla N° 1654 (Miraflores)
Telf./Fax: 2221639 • E-mail: abase@mi.canzion.com
La Paz - Bolivia
2.000 ejemplares.

D.L. 4-1-549-07
I.S.B.N.: 978-99905-921-0-8 O.C.
I.S.B.N.: 978-99905-921-4-6
Impreso en La Paz - Bolivia, abril de 2007.

Créditos

En la elaboración de este documento han participado funcionarios, técnicos y políticos de las diez alcaldías involucradas en el Proyecto Regional y cuyos nombres aparecen en cada uno de los documentos por ciudad.

Redacción final:
Camilo Cárdenas
Germán Camargo
Luis Gamarra

Revisión final:
Doris Suaza
Lucy Bohórquez
Ludmila Gómez
Virginia Jiménez
Gustavo Lalama
Franklin Yacelga
Pedro Kuljevan
Olga Lozano
Joaquín Aguilar



Índice

PRESENTACIÓN	7
1. INTRODUCCIÓN	9
2. PROYECTO REGIONAL	13
2.1. QUIENES PARTICIPAN	14
2.2. OBJETIVO DEL PROYECTO	14
2.3. RESULTADOS ESPERADOS	15
2.4. ETAPAS DEL PROYECTO	15
2.4.1. DISEÑO DE ESTRATEGIA Y METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN	16
2.4.2. CARACTERIZACIÓN DEL ESCENARIO DE INTERVENCIÓN	17
2.4.3. IDENTIFICACIÓN Y COMPILACIÓN DE HERRAMIENTAS	17
2.4.4. REALIZACIÓN DE LOS TALLERES VIVENCIALES	17
2.4.5. DEFINICIÓN DE ORIENTACIONES DE POLÍTICA Y DISEÑO DE METAS BASE	18
2.4.6. DEFINICIÓN DE MECANISMOS DE AYUDA MUTUA Y PROPUESTAS DE INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS	18
2.4.7. ACUERDOS POLÍTICOS REGIONALES	18
3. ENFOQUE CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO	19
3.1. ENFOQUE CONCEPTUAL	20
3.2. METODOLOGÍA PARA LA CARACTERIZACIÓN DEL ESCENARIO	24
3.3. METODOLOGÍA PARA EL INVENTARIO DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL RIESGO	28
3.4. GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO	29
3.5. FORMATO PARA LA COMPILACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS	30
4. CARACTERIZACIÓN REGIONAL	33
4.1. ANÁLISIS DE LA DINÁMICA DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES DE LAS LADERAS	33
4.2. ANÁLISIS DEL RIESGO EN LOS ESCENARIOS DE LADERA	39
5. LOS DISTINTOS MODOS DE GESTIÓN	41
5.1. LECTURA COMPARATIVA DE LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES ENCONTRADAS	41

6.	MECANISMOS DE COOPERACIÓN HORIZONTAL	47
6.1.	INTERESES COMUNES Y PARTICULARES ENTRE LAS CIUDADES	48
6.2.	LA COOPERACIÓN HORIZONTAL EN LA RED	
	TEMÁTICA DE REDUCCIÓN DEL RIESGO	49
6.3.	GUÍA METODOLÓGICA	51
6.3.1.	OBJETOS DE INTERCAMBIO	52
6.3.2.	INFORMACIÓN SOBRE UNA HERRAMIENTA	54
6.3.3.	OBJETIVOS Y BENEFICIOS DE LA COOPERACIÓN HORIZONTAL ENTRE CIUDADES	55
6.3.4.	MECANISMOS DE COOPERACIÓN HORIZONTAL ENTRE CIUDADES	56
6.3.5.	CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE MECANISMOS DE COOPERACIÓN HORIZONTAL	58
6.4.	PARÁMETROS PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN HORIZONTAL	59
7.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	61
7.1.	PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO	61
7.2.	LINEAMIENTOS PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO	64
7.3.	LINEAMIENTOS DE POLÍTICA REGIONAL	67
7.3.1.	LINEAMIENTOS PARA LAS POLÍTICAS MACRO	67
7.3.2.	LINEAMIENTOS PARA LAS POLÍTICAS SECTORIALES	69
7.4.	MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN	69

Presentación

En las últimas décadas las ciudades andinas han experimentado un fuerte crecimiento urbano, que las ha transformado de manera muy rápida y que continúa avanzando. Si a este proceso de desarrollo, en muchas ocasiones informal, le sumamos los condicionantes físicos y factores socioeconómicos como la pobreza y la exclusión social, obtenemos como resultado de la ecuación unas ciudades cuyo territorio comprende importantes áreas con riesgo de desastre.

Los equipos municipales y las organizaciones de la sociedad civil han tenido que aprender como manejar este riesgo, incorporándolo en su gestión urbana cotidiana, acumulando una valiosa experiencia a lo largo de todos estos años. En la búsqueda de soluciones a sus problemas, cada ciudad ha ido desarrollando sus propias estrategias, que aunque responden a particularidades, pueden resultar de gran utilidad en otras áreas que enfrenten problemáticas similares.

El propósito de este catálogo es facilitar el intercambio de experiencias entre municipios y contribuir al fortalecimiento de mecanismos de colaboración que resulten sostenibles, como la ayuda mutua. Creemos que la asistencia técnica entre pares, también llamada cooperación horizontal o sur-sur, es una herramienta muy valiosa que tiene mucho que aportar al desarrollo de la región.

A través del proyecto regional de reducción de riesgos en capitales andinas, realizado con el apoyo económico del departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea ECHO y la asistencia técnica del Buró de Prevención y Recuperación de Crisis (BCPR) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)- hemos podido constatar esta potencialidad. Para poder compartir su trabajo con otros, las alcaldías involucradas han debido identificar aquellas herramientas y metodologías que a través de esfuerzos constantes han ido desarrollando. Esta reflexión ha permitido darle valor a lo propio, a la par que se constataban debilidades y se identificaban complementariedades con las soluciones técnicas avanzadas por otras alcaldías. El trabajo conjunto ha permitido que se fortalezcan capacidades técnicas, pero principalmente ha generado una fuerza anímica y motivacional que ha dado pie a una red de relaciones cuya colaboración continuará más allá de los límites de este proyecto.

Han participado en la elaboración de este catálogo autoridades y personal técnico de diez alcaldías andinas: Bogotá, La Paz, Lima, Quito y las seis que conforman el

Área Metropolitana de Caracas (Baruta, Chacao, El Hatillo, Libertador, Sucre y la Alcaldía Mayor). Para su realización se efectuó un trabajo introspectivo en cada una de las alcaldías, analizando y sistematizando las prácticas, que se pusieron a disposición de las otras capitales andinas en una serie de talleres vivenciales y que, a partir de esta publicación, se ponen a disposición de un público mayor.

Por lo tanto, el principal reconocimiento de este trabajo debe orientarse a los técnicos, funcionarios y políticos de estas alcaldías, que además de realizar este trabajo se han comprometido a brindar asistencia técnica a quien pretenda involucrarse en procesos similares a los que se describen en las páginas siguientes.

Un reconocimiento grande también a las oficinas del PNUD de cada uno de los países involucrados, en especial a la de Bolivia, desde donde se ha articulado este proyecto y al equipo humano que acompañó y dio fuerza y estabilidad a este proceso: Germán y Luis, en Bogotá; Virginia, Velquis, Ketty y Carlos, en Caracas; Franklin y María Elena en Quito; Olga, David y Raúl en Lima; y en particular a Lucho, Jorge y Rocío que desde La Paz tuvieron, además, la tarea de la coordinación general.

Espero que el catálogo que tienen entre sus manos sirva a su propósito y contribuya, como una pieza más, a enriquecer la práctica de la gestión de riesgos en la región.



Ángeles Arenas
Asesora regional de reducción de desastres
PNUD-BCPR



Introducción

A lo largo del año 2006 y lo que va de 2007 los municipios de las cinco capitales andinas se han sumergido en una iniciativa conjunta de intercambio de experiencias en reducción de riesgos y preparativos ante desastres, reflexionando sobre cuáles pueden ser los lineamientos estratégicos clave para intervenir en estos problemas. Esta experiencia se enmarca en el proyecto PNUD/DIPECHO **Fortalecimiento Regional para Reducción de Riesgos en Ciudades Mayores de la Región Andina**, el cual tiene como objetivo la generación de sinergias entre las ciudades capitales a través de la compilación de instrumentos de reducción de riesgos y preparativos ante desastres, y la identificación de orientaciones de política e indicadores de gestión a nivel regional.

Si intentamos reflejar en números los productos de este intercambio, podemos decir que se han identificado y compilado setenta y cinco (75) instrumentos, puestos a disposición de las otras alcaldías en cinco (5) talleres vivenciales, los cuales han motivado la solicitud de sesenta y siete (67) demandas de asistencia técnica y más concretamente la definición de quince (15) iniciativas de cooperación horizontal. Cifras exitosas pero que realmente son sólo el primer peldaño hacia la formación de un espacio permanente y dinámico de intercambio.

Sin duda la experiencia ha ido más allá de la identificación de experiencias, la realización de talleres de intercambio y la redacción de documentos a ser publicados,

como este que tienen en las manos. La interacción entre técnicos que comparten similares vicisitudes en su labor diaria y el análisis interno institucional —por un lado necesario para mostrar sus fortalezas y debilidades, y por otro lógico y natural al contrastar sus experiencias con las de las otras alcaldías— ha estimulado la construcción de una dinámica red entre funcionarios y trabajadores municipales. Ello con la intención de poner en marcha cambios dentro de sus alcaldías, apoyándose en el desarrollo de iniciativas de cooperación horizontal y de asistencia técnica mutua con sus pares de la región.

Para darle una mayor validez y sostenibilidad al proceso, los funcionarios municipales involucrados han insistido, una y otra vez, en que es crucial la generación de compromisos de sus autoridades políticas máximas. En ese sentido, la reflexión conjunta ha dado pie a una Declaratoria Regional que recoge en un lenguaje político las propuestas de orientaciones de políticas diseñadas. Esta declaratoria será firmada por los alcaldes de las cinco ciudades capitales que **inician** este proceso, en la Cumbre de La Paz del día 13 de abril de 2007. Se dice que inician porque en este evento participarán alcaldes de otras 20 ciudades, miembros de la Red Andina de Ciudades (RAC), y se espera que se entusiasmen y adhieran a este proceso.

En esta fase de adhierecia un elemento importante es este **Catálogo Regional**, pues pone a disposición, no sólo de las cinco ciudades capitales sino del público en general, los instrumentos compilados en cada una de las alcaldías. Instrumentos que sirvieron de base para la reflexión y la elaboración de mecanismos de ayuda mutua entre las capitales y que se caracterizan por intentar incidir tanto en los factores de causa como en el estado actual del riesgo y la atención de los efectos.

Para organizar los instrumentos de manera lógica y clara, y promover así un análisis comparativo de los modelos de gestión en cada ciudad, se elaboró una propuesta metodológica que permitiera, por un lado, analizar la complejidad de los factores inmersos en la temática de riesgos y, por otro, identificar aquellos instrumentos implícita o explícitamente orientados a intervenir en ellos. La Alcaldía de Bogotá proveyó la estructura base que fue revisada y complementada por técnicos del Gobierno Municipal de La Paz (GMLP). Posteriormente esta propuesta fue enriquecida y validada con los aportes de los técnicos de las otras tres ciudades.

En síntesis, la metodología utilizada permite analizar el proceso de configuración de las condiciones de riesgo en cuatro niveles: las causas estructurales o de fondo (denominadas del entorno), las causas inmediatas (denominadas del núcleo), las condiciones de amenaza y vulnerabilidad resultantes (denominado el estado del riesgo) y las consecuencias del mismo (denominado los efectos). Para cada uno de estos niveles se han identificado luego los instrumentos desarrollados por las

alcaldías para intervenir en ellos. Es así que los documentos de cada ciudad incluidos en este Catálogo Regional presentan dos partes principales: la caracterización del escenario de riesgos en las laderas y la compilación de instrumentos de gestión municipal para la reducción de riesgos y preparativos ante emergencias.

Además de los documentos de cada ciudad, el catálogo contiene este documento regional. En él se presenta tanto la metodología utilizada como una lectura comparativa de las caracterizaciones y de los modelos de gestión de las cinco ciudades. Contiene también las orientaciones de política y la Declaración Regional, que como producto de las reflexiones conjuntas entre los técnicos de las cinco ciudades, se han extraído; así como los mecanismos de ayuda mutua resultantes de la negociación entre las ciudades.

Hablando en nombre de las cinco ciudades, de sus alcaldías y de las oficinas del PNUD, podemos decir que el proceso iniciado presenta un gran potencial. No sólo por las capacidades de sus técnicos sino principalmente por la motivación y el compromiso mostrados, así como por la voluntad política de sus alcaldes.







Proyecto Regional

2

En las últimas décadas la región andina ha sufrido un proceso acelerado de urbanización y de incremento de sus condiciones de riesgo a desastre. En consecuencia el número de eventos así como su variedad e intensidad ha aumentado significativamente. Las alcaldías, en respuesta a esta situación, han desarrollado capacidades tanto en la prevención y mitigación como en los preparativos y atención de casos de emergencias. En este contexto las ciudades capitales han logrado importantes avances, presentando altas potencialidades para su replicabilidad en otras áreas urbanas.

Dentro de estas consideraciones, el proyecto se viene desarrollando paralelamente en las cinco ciudades capitales de la Comunidad Andina: Bogotá, Caracas, La Paz, Lima y Quito. A través de un trabajo articulado entre sus gobiernos municipales y las oficinas respectivas del PNUD, se reconocen las experiencias desarrolladas en el tema de reducción de riesgos y preparativos ante emergencias; analizándolas, compartiéndolas y difundíendolas con el objeto de generar sinergias y estrategias de apoyo mutuo dentro de la región.

En ese marco, el proyecto se propuso desde un primer momento promover la organización de espacios de encuentro entre los equipos técnicos y sus autoridades, tanto a nivel nacional como entre las cinco capitales de la región. La reflexión conjunta ha permitido generar propuestas de orientaciones de política para la

incorporación de la reducción del riesgo en la dinámica de las municipalidades. Ello ha servido de base para la definición de una Declaración Regional, que será firmada en la **Conferencia y Foro de Alcaldes**, a realizarse en la ciudad de La Paz del 11 al 13 abril de 2007.

Esta iniciativa se ubica en un contexto regional andino e internacional de promoción de la reducción de riesgos y preparativos ante emergencias. Contribuye así a la implementación de los lineamientos 2, 3 y 5 del Marco de Acción de Hyogo, del área temática 5 "Asistencia Mutua" de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres, asumida por el CAPRADE, así como al IV Plan de Acción DIPECHO para la región andina.

2.1. QUIENES PARTICIPAN

En cada ciudad se buscó el involucramiento de los gobiernos municipales de mayor nivel en la gestión de la ciudad: alcaldías metropolitanas o mayores. En el caso de Caracas la situación tuvo que ser distinta. Considerando que la Alcaldía Metropolitana es de reciente creación se decidió incorporar también a las cinco alcaldías menores que conforman la ciudad de Caracas.

- Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Caracas: Alcaldía Metropolitana de Caracas y alcaldías de Baruta, Chacao, El Hatillo, Libertador y Sucre.
- La Paz: Gobierno Municipal de La Paz.
- Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Quito: Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito.

La focalización en alcaldías que cubren una extensa área territorial, una significativa cantidad de población y una compleja red institucional, no permitió sumar en el proceso de análisis, reflexión e interacción a los municipios vecinos. Estamos hablando de El Callao en el caso de Lima, El Alto en La Paz, y Soacha en Bogotá. Sin embargo, en todos los casos se ha reconocido que la reducción de condiciones de riesgos debe incorporar una visión metropolitana y regional.

2.2. OBJETIVO DEL PROYECTO

Fortalecimiento de las capacidades de las ciudades capitales y de sus comunidades vulnerables, a través de la compilación de iniciativas, identificación de lineamientos de política comunes e indicadores adecuados y manejables, así como el intercambio de experiencias en los niveles nacional y regional.

2.3. RESULTADOS ESPERADOS

1. *Herramientas de reducción del riesgo y preparativos ante emergencias desarrolladas por las cinco ciudades capitales serán analizadas y compartidas como base para la generación de sinergias en el ámbito nacional y regional.*

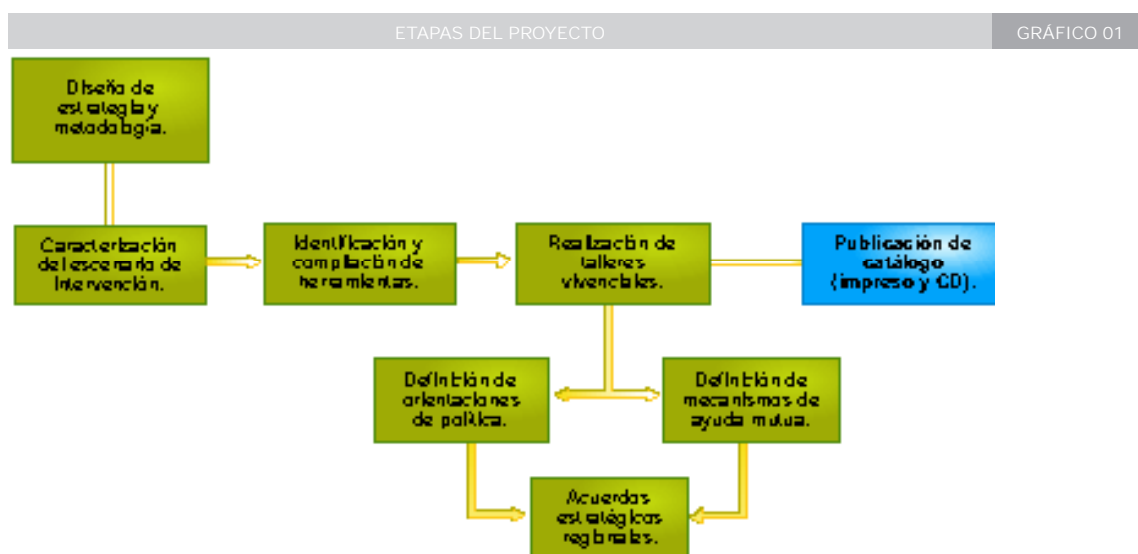
Se ha tomado en consideración herramientas tales como marcos legales y planes de ordenamiento que incorporen la variable riesgo, metodologías de participación comunitaria y estrategias para evitar la ocupación de zonas de riesgo, mapeo de amenazas y vulnerabilidades. Éstas han sido compiladas, analizadas en relación al contexto de cada ciudad y compartidas. Esta publicación y el disco compacto que la acompaña representa un producto clave para la difusión de estas experiencias, más allá de los actores directamente involucrados en el proyecto.

2. *Una base de lineamientos de política, así como una serie de indicadores adecuados y manejables serán diseñados conjuntamente y compartidos entre las municipalidades.*

A partir de la reflexión entre las alcaldías se han diseñado una serie de propuestas particulares y regionales para la incorporación de la reducción de riesgo y los preparativos ante emergencias en la dinámica municipal. Al respecto, cada una de las alcaldías se ha tomado la tarea de incidir en el ámbito político de sus respectivas instituciones, de modo que permita una mayor sostenibilidad de sus actividades. Una serie de mecanismos de ayuda mutua, trabajados en la interacción regional, dan una mayor fortaleza a esas propuestas.

2.4. ETAPAS DEL PROYECTO

El proyecto ha seguido la siguiente lógica, dividida en siete etapas:



2.4.1. DISEÑO DE ESTRATEGIA Y METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN

El PNUD y las alcaldías desde el inicio del proyecto precisaron los alcances que debía tener el proceso. En una primera reunión, realizada en Quito, se tomaron cuatro decisiones clave que han marcado la orientación de las actividades:

- Dado el corto tiempo de ejecución del proyecto y reconociendo las diferencias entre las alcaldías, debe concentrarse en un escenario de riesgo que permita analizar comparativamente los modelos de gestión en cada ciudad y sus instrumentos.
- El proyecto debe poner énfasis en la interacción entre técnicos de las cinco ciudades, como oportunidad crucial para la reflexión conjunta y para generar las bases del intercambio de experiencias.
- El proyecto debe incidir no sólo en los cuadros técnicos sino también en los políticos. De esta manera se puede contribuir a dar mayor sostenibilidad al intercambio y a un real fortalecimiento de las acciones en cada una de las ciudades.
- El proyecto debe tener una doble estrategia: regional, por un lado, para promover el intercambio y la reflexión conjunta; y municipal, por otro, particular a cada ciudad, reconociendo los contextos y procesos diferentes, así como los intereses particulares de cada alcaldía.

La metodología de análisis de los instrumentos debía permitir un reconocimiento en toda su complejidad del proceso de construcción de condiciones de riesgos. Un análisis complejo requeriría y facilitaría la incorporación de las distintas dependencias de cada alcaldía, para posteriormente poder auscultar también en sus experiencias, prácticas o modelos, que lleven a la identificación de sus instrumentos de gestión.

Se tomó como base la metodología utilizada por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá (DPAE) para la definición de su Plan Estratégico, considerando que cumplía con estos requisitos. Ésta fue revisada por los técnicos del Gobierno Municipal de La Paz y posteriormente complementada y validada por las cinco ciudades, en un Taller de Metodología realizado en la ciudad de Lima en Agosto de 2006.

2.4.2. CARACTERIZACIÓN DEL ESCENARIO DE INTERVENCIÓN

Tomando en consideración el riesgo de las áreas informales ubicadas en las laderas, se analizaron los procesos generadores de riesgo: los principales factores de causalidad, los actores involucrados y las manifestaciones del riesgo. El objetivo no fue hacer un diagnóstico profundo del tema sino principalmente encontrar los aspectos clave que permitan posteriormente analizar la pertinencia de los instrumentos y las herramientas. A este análisis corresponde el segundo capítulo de cada uno de los documentos por ciudad, así como la síntesis en el capítulo cuarto de este documento regional.

2.4.3. IDENTIFICACIÓN Y COMPILACIÓN DE HERRAMIENTAS

Una vez caracterizado el escenario de riesgo, se identificaron los instrumentos y herramientas utilizados o que se vienen utilizando para el manejo de esta problemática. En la compilación se registró información básica sobre cada una de esas herramientas (institución ejecutora, coordinaciones realizadas, productos y resultados, cronograma, etc.), así como un análisis de las fortalezas y debilidades encontradas en la implementación de estas experiencias. La compilación y análisis de los instrumentos por aspecto de gestión corresponde al tercer capítulo de cada uno de los documentos por ciudad. Una síntesis regional se encuentra en el capítulo quinto del presente documento.

2.4.4. REALIZACIÓN DE LOS TALLERES VIVENCIALES

En cada una de las ciudades se realizaron encuentros regionales, en los que la municipalidad anfitriona presentó sus herramientas a los otros gobiernos locales involucrados. Estos eventos le dieron una dinámica especial a la interacción entre las cinco ciudades, así como, y principalmente, una dinámica motivadora al interior de cada alcaldía. La necesidad de presentar sus experiencias conjuntamente les permitió analizar sus propios avances y necesidades, y promovió un primer nivel de coordinación y articulación entre las distintas dependencias municipales.

Los talleres fueron co-organizados entre la Oficina País del PNUD y las alcaldías de cada una de las ciudades en los últimos meses de 2006 y se desarrollaron de acuerdo al siguiente rol: **La Paz**, 9-11 de octubre / **Lima**, 12-14 de octubre / **Quito**, 6-8 de noviembre / **Caracas**, 9-11 de noviembre / **Bogotá**, 11-15 de diciembre. En esta última ciudad se desarrolló una rueda de negocios para la identificación de propuestas de intercambio de experiencias y mecanismos de ayuda mutua. Los informes de cada uno de los talleres se encuentran en el CD que se anexa al presente documento.

2.4.5. DEFINICIÓN DE ORIENTACIONES DE POLÍTICA Y DISEÑO DE METAS BASE

La reflexión generada a nivel regional giró en torno a la identificación de orientaciones de política necesarias para el manejo adecuado de la problemática de riesgos, no sólo para escenarios de las laderas, sino para la incorporación de la reducción de riesgos en toda la dinámica municipal. Las alcaldías de las cinco ciudades acordaron que estos lineamientos no se limitaran a propuestas generales, sino que debían servir de base para avanzar en la toma de compromisos de sus autoridades políticas máximas. Estas propuestas se muestran en el capítulo siete de este documento, a modo de conclusiones extraídas conjuntamente entre las cinco ciudades.

2.4.6. DEFINICIÓN DE MECANISMOS DE AYUDA MUTUA Y PROPUESTAS DE INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS

Paralelamente a la realización de los talleres vivenciales, se fueron identificando propuestas específicas de cooperación horizontal de acuerdo a necesidades concretas y oportunidades de asistencia técnica que se fueron presentando en cada uno de los eventos. En base a estas propuestas se han preparado mecanismos de ayuda mutua que deben ser operativizados en la interrelación entre los técnicos, pero principalmente a través de un acuerdo regional entre alcaldes. Una guía metodológica para el diseño de los mecanismos de ayuda mutua se encuentran en el capítulo seis de este documento.

2.4.7. ACUERDOS POLÍTICOS REGIONALES

Desde un primer momento se consideró importante, para asegurar la continuidad del proceso de fortalecimiento regional e iniciar los procedimientos de cooperación horizontal, lograr la firma de acuerdos entre los niveles políticos más altos de la administración municipal. En ese sentido se realizará un encuentro de alcaldes en el que se comprometan a continuar con esta iniciativa. Para ello, y teniendo como base los documentos de lineamientos de política se redactó un documento de Declaratoria Regional que será firmado en la Conferencia Regional y Cumbre de Alcaldes, a realizarse en la ciudad de La Paz entre los días 11 y 13 de abril de 2007.

Esta Cumbre de Alcaldes para la reducción de riesgos se encuentra enmarcada dentro del III Encuentro de la Red Andina de Ciudades. En ese sentido participarán en este evento más de veinticinco ciudades, representadas por 17 alcaldes y 12 secretarios generales, confirmados hasta el momento de la elaboración de este documento. Se pretende interesar así en el tema a otras urbes de la región que vienen atravesando procesos de construcción de riesgo similares a los de las capitales de país.



Enfoque conceptual y metodológico

3

La ocurrencia de desastres en zonas urbanas ha crecido en número, variedad e impacto. Las capitales andinas son una muestra de ello dado el desorganizado proceso de crecimiento de sus áreas informales —e inclusive de las formales— que ha propiciado la configuración de condiciones de riesgo. Son diversas las causas que originan estos problemas, en muchos casos tan lejanas a la administración de la ciudad que no permiten una incidencia directa, y en otros casos tan cotidianas, urgentes y prioritarias que dificultan una acción más rápida e imperativa.

Lo cierto es que en la configuración de condiciones de riesgo intervienen factores no sólo de origen físico-natural sino principalmente de orden social, económico, cultural, político y/o institucional. Son estos factores los que inciden en la generación de vulnerabilidades, que no por casualidad coinciden con los sectores excluidos de la sociedad, así como en la intensificación de las condiciones de amenaza. Es la población de escasos recursos que, en contextos que no le ofrecen oportunidades de acceder formalmente a una vivienda, servicios y actividades económicas, se ve forzada a recurrir a estrategias de sobrevivencia que la lleva a ocupar, bajo procedimientos informales, terrenos no adecuados pero cercanos a sus fuentes de empleo y de servicios.

La complejidad de las causas obliga por lo tanto a una correspondiente pluralidad e integralidad en los esfuerzos para superarlas. Para que las intervenciones sean efectivas se requiere la adecuada articulación de medidas técnicas con estrategias normativas, institucionales, ambientales, económicas, así como de medidas que promuevan la participación comunitaria y la coordinación entre actores. Así por ejemplo, para el control de una ladera no sólo se requerirá de la construcción de un muro de contención, sino que debe incluir iniciativas que controlen la ocupación de la parte alta de la misma, adecuados servicios de drenaje para evitar filtraciones, acciones de organización comunitaria y capacitación, que incentiven a la participación y al cuidado de la ladera, entre otras medidas.

La pluralidad e integralidad en la intervención requiere la participación coordinada de una amplia gama de actores. Instituciones públicas, privadas y la comunidad deben desarrollar estrategias que les permitan por un lado incidir en las tendencias de generación de nuevas condiciones de riesgo, y por otro, reducir sus condiciones de amenaza y vulnerabilidad, así como fortalecer sus capacidades para atender y recuperarse de las emergencias. La intervención articulada dentro de un sistema de actores interdependientes es crucial para la gestión del riesgo.

La complejidad de las causas obliga por lo tanto a una correspondiente pluralidad e integralidad en los esfuerzos para superarlas.

Los factores de generación del riesgo —sociales, físico-ambientales, económicos— en muchos casos no presentan límites definidos ni corresponden, por lo tanto, a los bordes político-administrativos de un municipio. Las acciones realizadas en una localidad pueden afectar al vecino, por ejemplo el arrojado de desechos, actividades industriales o la intervención en una ribera. Reducir las condiciones de riesgo implica por lo tanto la coordinación entre municipios colindantes, intentando fortalecer sus capacidades para una intervención más eficiente así como para reducir el impacto de uno frente al otro.

En este proceso el punto de partida debe ser la incorporación de la temática de reducción de riesgos en la cultura institucional y comunitaria. Definitivamente, cualquier esfuerzo fracasaría, tarde o temprano, si no se asegura la voluntad política de las autoridades para incorporar este tema en la dinámica institucional. Por otro lado, la participación comunitaria contribuirá a dar sostenibilidad a las acciones. El asumir la reducción de riesgos como prioridad, aunada a un real ofrecimiento de oportunidades para la población, debe ser la base de la gestión del riesgo.

3.1. ENFOQUE CONCEPTUAL

Reconociendo el alcance y temporalidad del proyecto, representantes de las cinco ciudades, reunidos en la ciudad de Quito¹ (9 de junio de 2006) acordaron

1 Participaron en ella representantes de las instituciones ejecutoras del proyecto: Puntos Focales en Gestión del Riesgo de las Oficinas del PNUD Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; técnicos y/o funcionarios de las alcaldías de Bogotá, Caracas, La Paz, Lima y Quito; y personal de la Unidad de Coordinación del Proyecto Regional y de la Oficina del PNUD/BCPR.

la conveniencia de identificar un problema concreto en común a todas las alcaldías, que oriente el desarrollo del proyecto. Alrededor de ese tema giraría la identificación de instrumentos y herramientas de gestión del riesgo, a ser evaluados e incorporados en un proceso de transferencia y cooperación horizontal entre las capitales andinas.

La problemática común priorizada como escenario de intervención del proyecto son las condiciones de riesgo de los asentamientos informales ubicados en zonas de las laderas peri-urbanas. Con sus particularidades físicas y sociales, las cinco ciudades capitales de la región andina presentan un creciente incremento de asentamientos humanos localizados en sus periferias, sobre laderas de alta pendiente o susceptibles de verse afectadas por amenazas propias de su situación fisiográfica, tales como deslizamientos, crecientes torrenciales y comportamiento sísmico, agravadas por prácticas de manejo anteriores a su urbanización o propias del desarrollo de los asentamientos peri-urbanos informales.

La propuesta tiene como base la metodología PER-ES² utilizada por la DPAAE-Bogotá, tanto para la caracterización de sus escenarios de intervención como para la definición de su estrategia de intervención. La presente propuesta metodológica es la guía que ha permitido un análisis integral del proceso de configuración de los riesgos, la posterior identificación, el análisis de los instrumentos y los modelos de gestión. Entre los principios incorporados en esta metodología están:

1. Partir de una definición común del escenario de intervención, que asegure condiciones de comparación y transferencia de las experiencias.
2. Caracterizar el escenario de las laderas urbanas que presenten condiciones de riesgos relativamente similares, características socioeconómicas comparables y en el cual se desarrollen prácticas de gestión del riesgo en cada ciudad.
3. Identificar y describir los instrumentos (políticas y prácticas) aplicados por cada ciudad en dicho escenario, con la información necesaria para evaluar su eficacia y las condiciones de su aplicación y transferencia.

Definición del escenario

Con el fin de establecer condiciones mínimas de comparación del escenario entre las cinco ciudades y, por ende, de transferencia de los instrumentos (políticas y prácticas) que se identifiquen, se propuso la siguiente definición del escenario “asentamientos informales en laderas urbanas” en términos de una situación geográfica, una geomorfología, una forma de ocupación y unos procesos típicos de construcción del riesgo:

² La propuesta tiene como base la metodología PER-ES (Modelo Presión-Estado-Respuesta de Naciones Unidas) utilizada por la DPAAE-Bogotá, tanto para la caracterización de sus escenarios de intervención como para la definición de su estrategia de intervención.

El escenario de asentamientos informales en laderas urbanas representa el desarrollo de agrupaciones de vivienda de población de escasos recursos económicos, al margen de las normas de construcción y de planificación urbana, sobre pendientes moderadas a fuertes de las montañas vecinas a una ciudad principal andina. En estos espacios, el desarrollo físico tanto de las edificaciones como de la infraestructura suele ser deficiente y progresivo, sumando a la potencial amenaza propia de las laderas como medio físico, condiciones de vulnerabilidad por la precariedad del asentamiento mismo y donde el riesgo se hace un elemento importante dentro de la dinámica de la pobreza urbana.

El escenario corresponde generalmente a las periferias urbanas en expansión informal sobre zonas de cimas, laderas, cañadas y pies de ladera, en montañas o cadenas montañosas vecinas a la ciudad. Este crecimiento urbano informal puede abarcar una o más áreas. Puede ser continuo o discontinuo con la mancha urbana principal. Puede estar contenido dentro de la jurisdicción municipal de la ciudad capital o extenderse más allá de sus límites sobre los municipios vecinos.

Patrones de ocupación y desarrollo del territorio

El escenario se localiza sobre un borde urbano con diferentes niveles de avance, donde espacialmente se puede apreciar una transición más o menos gradual entre el tejido urbano consolidado y las áreas vecinas de uso agropecuario, forestal o minero, con ecosistemas nativos en distintos grados de conservación o terrenos eriazos (no cultivables). Dependiendo de la forma urbana y el patrón histórico de expansión, también pueden encontrarse casos de asentamientos informales sobre montañas dentro de la mancha urbana (no en la periferia). Este es el caso de El Agustino y Cerro San Cristóbal en Lima, El Panecillo en Quito, o Catia en Caracas.

La población que desarrolla y habita estos asentamientos proviene, en diferente proporción en cada ciudad, del crecimiento vegetativo de los grupos sociales más pobres de la misma ciudad y de la migración desde otras áreas del país de población generalmente rural, desplazada por la pobreza o por distintas formas de conflicto social. La dinámica social de los asentamientos está marcada por la pobreza, la marginalidad y la informalidad.

El desarrollo de estos asentamientos es generalmente progresivo, por lo que parten de un déficit de equipamientos, servicios e infraestructura que se resuelve parcial y lentamente a medida que se extienden redes, se construyen dotaciones

y se mejoran las vías, lo cual puede ser parcialmente gestionado o construido por las propias comunidades locales. La vivienda puede ser también de construcción progresiva (cambia la forma, los materiales y el tamaño a medida que su propietario la puede mejorar). A esta vivienda informal se pueden mezclar otros usos en otras o las mismas edificaciones, tales como el comercio y la industria, que suele también presentar diversas dinámicas de informalidad.

La relación de las entidades gubernamentales con estos desarrollos puede ser diversa y contradictoria, incluso dentro de una misma ciudad. Puede abarcar restricciones y controles a la ocupación o fomento de la misma, asistencia al mejoramiento progresivo de las construcciones y el asentamiento, y diversas intervenciones en gestión social, ambiental, del riesgo, etc.

Procesos de construcción del riesgo

Los procesos naturales propios de los ecosistemas y las zonas de pendiente en cuencas hidrográficas, tales como avenidas torrenciales, deslizamientos e incendios forestales son convertidos en riesgo debido a:

- El deterioro ambiental causado por actividades anteriores al origen del asentamiento informal: agricultura, minería, pastoreo, etc.
- La generación de exposición por el desarrollo de asentamientos informales en las zonas donde dichos procesos se manifiestan con mayor intensidad o frecuencia: zonas inestables, márgenes de quebradas, cárcavas, etc.



- La intensificación de las amenazas por prácticas frecuentes de la ocupación de las laderas, como la deforestación, el corte de taludes para la construcción de viviendas, el manejo inadecuado de aguas servidas y escorrentías, el arrojo de basuras y escombros a las cárcavas y quebradas, entre otros.
- El agravamiento de la condición de riesgo por la densificación progresiva de la ocupación del suelo y el proceso acumulativo de vulnerabilidades.

A lo anterior se suman las vulnerabilidades y amenazas propias de los asentamientos informales, independientes del tipo de terreno, derivadas de la precariedad de construcción (incendios, colapsos de las edificaciones, conexión inadecuada a redes de servicios públicos, etc.) y la mezcla desordenada de usos y actividades (vivienda, minería, agricultura, forestería, industria, etc.), cada uno con sus propios procesos generadores de riesgo.

Adicionalmente, y no menos importante, las condiciones topográficas de las laderas y la estructura de los asentamientos mismos dificultan el acceso de personal, suministros y equipos a las áreas afectadas en caso de emergencia.

3.2. METODOLOGÍA PARA LA CARACTERIZACIÓN DEL ESCENARIO

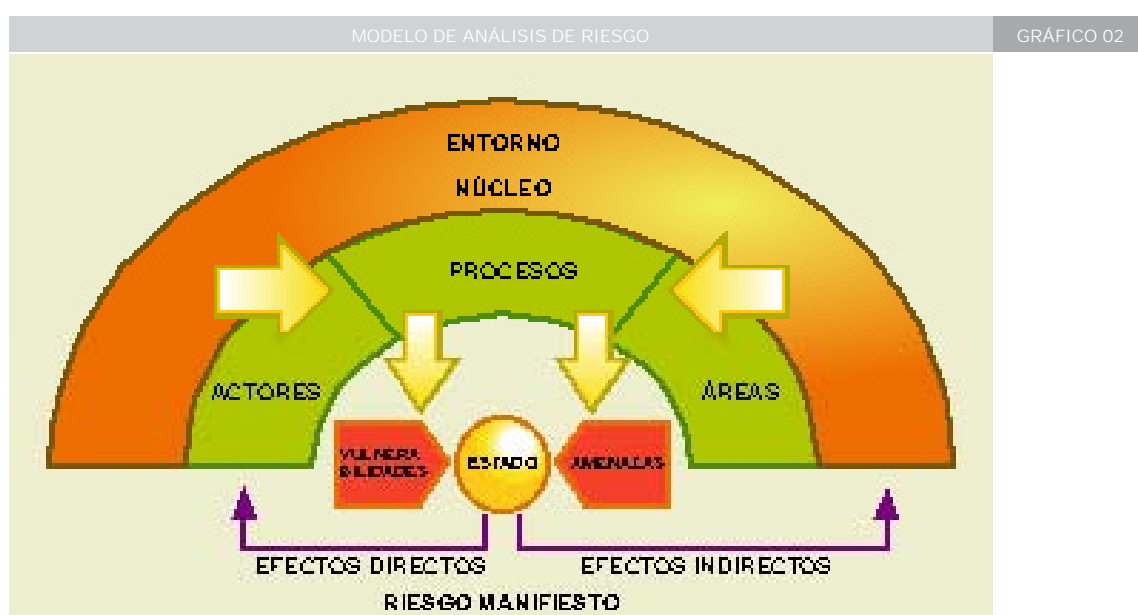
La caracterización tiene como objetivo dibujar un cuadro comprensivo de las condiciones del escenario de las laderas urbanas en cada una de las cinco ciudades, que permita:

- Entender los factores que impulsan o limitan el desarrollo de los asentamientos informales en las laderas.
- Entender y comparar la dinámica de generación del riesgo.
- Identificar los determinantes de la respuesta de las instituciones: el por qué de lo que se hace, de lo que no se hace y del cómo se hace.
- Evaluar las condiciones que inciden en la eficacia de las políticas y prácticas aplicadas en cada caso.
- Definir las condiciones de replicabilidad de dichas políticas y prácticas, transferidas al contexto de otra ciudad.

Modelo de análisis de riesgo

Tanto en la caracterización como en la identificación de prácticas, la información está organizada en un modelo de presión y respuesta o liberación (figura abajo),

puesto en práctica tanto por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de la Alcaldía Mayor de Bogotá (DPAE) como por la Unidad de Gestión de Riesgo del Gobierno Municipal de La Paz (UGR-GMLP). Este modelo brinda una visión analítica y de conjunto del escenario, mostrando como incide cada una de las variables en la generación del riesgo, sobre cuales de estas variables actúan las prácticas de gestión y como se afecta la eficacia de dichas prácticas por las relaciones entre las variables involucradas.



El modelo parte de la definición de un escenario parcial dentro del funcionamiento de la ciudad (o la ciudad-región). Este escenario parcial es el conjunto de los actores y relaciones involucrados en la ocupación y transformación de un área determinada (escenario territorial) o en la producción, distribución y consumo de determinados bienes y servicios (escenario sectorial). Para nuestro caso, el escenario de la ocupación informal de las laderas (un escenario territorial) es una porción del sistema urbano, la cual involucra a los actores, variables y relaciones que explican la dinámica del riesgo en dichas áreas, en la forma particular de construcción territorial.

El modelo plantea que las variables y dinámicas generadoras del riesgo³ se pueden agrupar en dos escalas principales: el núcleo y el entorno del escenario.

El **NÚCLEO** del escenario comprende a todos aquellos **actores** de la comunidad local, del sector privado (formal e informal) y de las entidades del Estado, que más directamente tienen que ver con la generación, la reducción o la afectación por el riesgo, en ese barrio, en esa zona o en el total de las laderas de la ciudad⁴.

³ Que en el PER serían las variables y dinámicas de la "Presión". Se diferencia así una presión externa o entorno del escenario (causas de fondo) y una interna o núcleo del escenario (presiones dinámicas sobre el núcleo).

⁴ Actores tales como dependencias locales de las entidades públicas que atienden (o dejan de atender) un determinado sector, promotores de ocupación o construcción ilegal, políticos que amparan o asisten a los asentamientos informales, los ocupantes mismos y sus organizaciones, las ONG que trabajan con estas comunidades, conservacionistas ocupados en la defensa de los ecosistemas de ladera, policía local, industriales y mineros asentados en las laderas, etc.

Muchas de las causas del riesgo, en especial de la vulnerabilidad, surgen de las propias características del actor y de sus acciones —del hecho que los actores sean los que son y sean como son. Por eso es importante identificarlos y definir las variables que los caracterizan y que explican mejor su relación con el riesgo: pobreza, organización, percepción y conocimiento del riesgo, procedencia, etc.

En el modelo, lo más importante de los actores son sus acciones y como éstas modifican (reduciendo o incrementando) las condiciones de riesgo. Estos son los **procesos** de organización, comunicación, ocupación, construcción, uso, etc., que generan, aumentan o reducen las amenazas o las vulnerabilidades. Por tanto, interesa entender, en cada caso, qué cosas hacen estos actores institucionales, comunitarios o privados, cómo las hacen, para qué y por qué, y cuáles son las consecuencias de esas acciones.

Los actores y sus procesos tienen lugar en un marco físico: **áreas** determinadas con características naturales o construidas, resultantes, en parte, de la acción de los actores presentes y, en parte, de la historia previa. En nuestro caso estamos hablando de áreas cuya principal característica está dada por pendientes en la proximidad de una gran ciudad. Pero tales áreas pueden ser muy diversas en clima, litología, estabilidad, cobertura, edificación, accesibilidad, infraestructura, etc., cuando se comparan de una ciudad a otra o incluso entre áreas de ocupación de las laderas dentro de la misma ciudad.

Pero una parte importante de la explicación de por qué los actores, los procesos y las áreas son como son y funcionan como funcionan, no se la encuentra en el núcleo del escenario. Se trata de otras variables, otros procesos y otros actores que escapan al manejo de los actores locales y, frecuentemente, no son percibidos siquiera por quienes están día a día en dichas áreas y procesos.

Se trata del **ENTORNO** del escenario, en el cual agrupamos aquellos factores culturales, económicos, políticos, normativos, institucionales y sociales que son las causas de fondo para que se produzcan los procesos de ocupación de las laderas, de que esta ocupación sea informal, de que sea más o menos extensa, de que se haga en determinadas condiciones de precariedad, etc. Así como el núcleo, el entorno también incluye variables que explican las posibilidades y limitaciones de la intervención: condiciones de inequidad a nivel regional o nacional, inseguridad y violencia, percepción pública de los problemas, marco normativo, políticas públicas, oferta de suelo en otras áreas, capacidad técnica, organización y coordinación de las agencias, conflictos entre administraciones municipales, etc.

Esta guía ha permitido un análisis integral del proceso de configuración de los riesgos, la posterior identificación y el análisis de los instrumentos de gestión.

Generado indirectamente desde el entorno y, directa y cotidianamente desde el núcleo, el **ESTADO** del riesgo agrupa aquellas variables que componen el riesgo (amenaza y vulnerabilidad), y que explican de manera directa las características de sus manifestaciones (frecuencia, magnitud, cobertura, etc.). En el caso de las zonas de las laderas las condiciones de amenaza están dadas por las características propias del terreno (pendiente, tipo de suelo, cobertura vegetal, precipitaciones, etc.) pero cuyo proceso de erosión ha sido acelerado por el proceso de ocupación y uso del espacio —vertido de aguas negras, deforestación, cortes de talud, etc.

Los factores de vulnerabilidad estarán representados por las condiciones actuales de las viviendas y de su infraestructura, así como por la calidad de sus servicios (que han acelerado el proceso de erosión de las laderas); pero también por las prácticas ambientales (por ejemplo explotación de canteras en áreas cercanas y sin considerar medidas de protección), las condiciones económicas de las familias, el desconocimiento del territorio, la débil articulación entre los actores locales, etc. Estos factores son explicados por el proceso de construcción de la comunidad y por las presiones ejercidas por el entorno.

El riesgo y sus manifestaciones tienen, a su vez, **EFFECTOS** físicos (muertes, lesiones, estructuras dañadas, etc.), ambientales (contaminación, erosión, etc.), económicos (pérdida de productividad, infraestructura, etc.), políticos (aumento o descenso de popularidad), institucionales (cortes presupuestarios, desvío de recursos humanos y económicos), culturales y sociales (pérdida de clases escolares, cambios en los liderazgos locales). Muchos de los efectos recaen directamente (a corto, mediano o largo plazo) sobre los actores, procesos y áreas que conforman el núcleo del escenario. Otros se distribuyen de un modo más amplio sobre la sociedad, el territorio y la economía, afectando a la ciudad, la región o el país incluso.

Al analizar las limitaciones que potencian la configuración de condiciones de riesgo se identifican las complejas relaciones de un variado y numeroso grupo de variables. Para hacer más eficiente la gestión se debe priorizar cuales son aquellos cuellos de botella clave, y en los que sería necesario intervenir para desencadenar un flujo de acciones que permitan incidir en la reducción de las condiciones de riesgo⁵. Para fines de nuestra caracterización la información se ha sintetizado en un gráfico con estas características, que permitirá luego definir los focos de intervención en los que la gestión municipal hace énfasis.

⁵ La Ley de potencias o principio de Juran señala que en un sistema abierto y complejo, una minoría de las causas o entradas es responsable de una mayoría de los efectos o salidas. Este principio, conocido como del 20/80, precisa que el 20% de las causas genera el 80% de los efectos. De esta manera nos recomienda incidir sobre el 20% de los actores clave, el 20% de los procesos clave y en el 20% de las áreas. Interviniendo estratégicamente sobre estos aspectos clave, la gestión podrá tener resultados más eficientes.



GRÁFICO 03



3.3. METODOLOGÍA PARA EL INVENTARIO DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL RIESGO

Partiendo del modelo PER-ES de la dinámica del riesgo en el escenario, la gestión⁶ del riesgo puede dividirse en cuatro frentes o formas de respuesta:

GRÁFICO 04



R1. La gestión del entorno, procurando la incidencia en actores clave para la modificación de políticas, normas y organizaciones públicas que afectan la generación del riesgo, o de los factores culturales, sociales, políticos y económicos que más directamente condicionan el funcionamiento del núcleo del escenario.

R2. La gestión del núcleo, donde las intervenciones apuntan a modificar características de los actores, de los procesos desarrollados por éstos y de las áreas donde tienen lugar, de modo que se evite o se reduzca la generación del riesgo (educación, control de la ocupación, aumento de la oferta de vivienda social).

⁶ Que corresponde a la "Respuesta" del modelo PER y comprende la intervención dirigida a reducir el riesgo (u optimizar su distribución en el tiempo, el espacio y la sociedad) bien sea promovida desde el sector gubernativo o con participación de actores privados y las comunidades locales.

R3. La gestión del estado del riesgo, que abarca el monitoreo y la corrección del riesgo ya generado a través de la reducción del impacto de la amenaza (obras preventivas de control de taludes, reforestación, drenajes pluviales) como la reducción de las condiciones de vulnerabilidad de la población (relocalización, provisión de servicios, construcción adecuada, organización comunitaria, etc.).

R4. La gestión de los efectos del riesgo, la cual implica desde los preparativos ante emergencias, la atención de desastres, la asistencia continuada a las víctimas luego de la emergencia, hasta las labores de rehabilitación y reconstrucción, incluyendo la corrección de los factores generadores que llevaron a la emergencia y los mecanismos que transfieren el impacto económico y financian la recuperación.

Los cuatro frentes de gestión son necesarios y complementarios, y difieren significativamente en la forma de intervención y en los resultados. La gestión del estado del riesgo ofrece resultados en menor tiempo y con mayor certidumbre que la gestión del núcleo o del entorno. En comparación, los resultados de la gestión del núcleo son más complejos, toman más tiempo e implican mayor incertidumbre, pero son más estructurales, más permanentes, sostenibles e integrales. En la misma línea, la gestión del entorno generalmente implica resultados a mayor plazo; a veces es difícil e incierta, pero cambia condiciones macro que determinan la dinámica del desarrollo y afectan de modo duradero toda la cadena de construcción del riesgo.

3.4. GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO

En el marco metodológico arriba resumido, la gestión integral del riesgo, según se ha abordado en el presente proyecto, se define como aquella que:

- Atiende de modo equilibrado los distintos escenarios territoriales y sectoriales del desarrollo, y con procedimientos homologables a través de los mismos. Aunque estratégicamente y con el objeto de iniciar un proceso en y entre las alcaldías, el proyecto se concertó en los escenarios de las laderas, se reconoce que es necesario intervenir articuladamente los escenarios de bordes aluviales, bordes de ladera, ciudad consolidada, industria y redes urbanas, entre otros.
- Atiende equilibrada y coordinadamente cada uno de los cuatro frentes de gestión dentro de cada escenario: los factores que generan el riesgo en el entorno y el núcleo, la manifestación del estado del riesgo (reduciendo las amenazas y vulnerabilidades existentes) y los efectos directos e indirectos del mismo.
- Aplica en cada frente de gestión de modo integrado y coordinado las distintas herramientas: jurídicas, de ingeniería, educativas, sociales, etc., de acuerdo con la naturaleza de las variables en juego.

- Reconoce y relaciona a los actores clave del entorno y el núcleo de cada escenario, y los vincula a la gestión del riesgo con sus visiones, saberes, intereses e iniciativas.
- Integra la gestión del riesgo en la visión colectiva y en la política pública del desarrollo territorial y sectorial, al tiempo que la ubica en una visión histórica, crítica y prospectiva de dicho desarrollo.

3.5. FORMATO PARA LA COMPILACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS

Los instrumentos o herramientas de gestión a identificar pueden ser políticas, normas, planes, estrategias, métodos, técnicas e instrumentos propiamente dichos. Cada uno de ellos se describe en el capítulo 6 como **objetos de intercambio**.

Una vez identificadas las herramientas e instrumentos a analizar, éstas se compilaron en cuadros de análisis, como los modelos que se muestran a continuación. El cuadro 01 permite sintetizar la información de cada una de los instrumentos identificados. Posteriormente, en el cuadro 02, estas herramientas permitieron analizar el tipo de gestión que desarrolla la municipalidad, así como sus capacidades y necesidades. Estas necesidades servirían de base para la identificación de propuestas de intercambio de experiencias.



CONTENIDO DE LAS FICHAS POR INSTRUMENTO

CUADRO 01

Instrumento:	
Objetivo: <ul style="list-style-type: none"> ■ A qué va orientado. ■ A quién va orientado. 	Institución u organización que la pone en práctica:
Puesta en práctica: <ul style="list-style-type: none"> ■ Con quién se puso en práctica – coordinaciones realizadas. ■ Dónde se puso en marcha. 	Cuando:
	Dónde:
	Con quiénes:
Antecedentes: <ul style="list-style-type: none"> ■ Proceso en el que se inserta. ■ Basada en otra experiencia. ■ Producto de un proyecto. ■ Práctica propia. 	
Resultados: <ul style="list-style-type: none"> ■ Logros conseguidos por la puesta en marcha de esta herramienta: capacidades desarrolladas, impacto sobre los usuarios, impacto sobre la ciudad. 	
Actividades: <ul style="list-style-type: none"> ■ Diseño y realización de estudios y metodologías. ■ Realización de cursos, seminarios, talleres, foros, etc., tanto de capacitación como de difusión o de incidencia política. ■ Realización y publicación impresa o digital de materiales, sistematizaciones, logros alcanzados, etc. 	
Fuente de financiamiento: <ul style="list-style-type: none"> ■ Fuente de financiamiento: fondos propios, gestión externa (¿quién?) ■ Tipo de financiamiento: fondos regulares, extraordinarios, créditos, donaciones. ■ Presupuesto aproximado necesario para el diseño de la herramienta y su puesta en marcha, así como para lograr su permanencia en el tiempo. 	
Potencialidades: <ul style="list-style-type: none"> ■ Qué impacto tuvo la herramienta, más allá del buen desarrollo de la experiencia. 	
Limitaciones: <ul style="list-style-type: none"> ■ Problemas encontrados en la implementación. ■ Deficiencias en el impacto planificado. 	
Propuestas de mejoramiento: <ul style="list-style-type: none"> ■ Estrategias para mejorar el funcionamiento de la herramienta. ■ Estrategias para lograr la sostenibilidad de la herramienta. ■ Estrategias para elevar el impacto de la misma. 	



Caracterización regional

La aplicación del modelo PER-ES al análisis del escenario de riesgo de los asentamientos informales de las laderas permitió un estudio comparado del fenómeno en las cinco ciudades, que destaca tanto los elementos y dinámicas comunes como los principales puntos de divergencia de cada caso.

A continuación se señalan los aspectos destacados por este análisis comparado, señalando en cada punto las divergencias específicas de una u otra ciudad.

4.1. ANÁLISIS DE LA DINÁMICA DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES DE LAS LADERAS

El gráfico 05 resume los factores y relaciones principales dentro de la dinámica del escenario de los asentamientos informales de las laderas. Los números destacan:

1. El crecimiento de los asentamientos informales de las laderas está determinado por los efectos de modelos de desarrollo que generan mayor inequidad entre las zonas urbanas y rurales, y dentro de las zonas urbanas en sí mismas. Los flujos poblacionales que marcan el crecimiento de las ciudades andinas son la migración campo-ciudad y el crecimiento vegetativo de la población pobre urbana. Se podrían definir tres situaciones distintas:

- En Lima y Bogotá, el conflicto armado y el crecimiento vegetativo de la ciudad han sido los detonantes para generar una fuerte presión de ocupación sobre las laderas del Distrito Capital y de los municipios vecinos. Este proceso continúa actualmente, dado que las condiciones de pobreza (Perú) y violencia (Colombia) en las áreas rurales se mantienen.
- En La Paz y Caracas, donde las laderas cubren la mayor superficie de la ciudad, el proceso parece haberse detenido. Sin embargo, los asentamientos en las laderas están sufriendo problemas de densificación (con índices en algunos casos mayores a los del casco central de la ciudad), hacinamiento y tugurización (alta densidad y marginalización), que incrementan las condiciones de riesgo. El problema igualmente se está trasladando a los municipios y estados vecinos: El Alto, Palca, Viacha, en el caso de La Paz; y Miranda y Vargas, en el caso de Caracas.
- En el caso de Quito, se vive un período de "equilibrio demográfico" con baja presión de crecimiento urbano, marcado por un descenso en el proceso de migración a la capital.

2. La dinámica general de institucionalidad-informalidad, tiene como base una distribución no equitativa de las oportunidades y de la renta en la sociedad. Las capitales andinas no han carecido de experiencias e instrumentos de planificación urbana. El



problema es que las iniciativas emprendidas no han considerado igualmente las tendencias de crecimiento de la ciudad, las características del nuevo poblador, sus necesidades y prioridades. En ese sentido se ha creado una ciudad formal por un lado, que cuenta con todos los permisos necesarios y el acceso a servicios; y por otro, una ciudad informal que ha debido buscar sus propios canales para asegurarse un espacio de terreno, servicios y titulaciones. En muchos casos este proceso ha sido avalado o permitido por las propias alcaldías.

En ese sentido, uno de los aspectos sorprendentemente similares a través de las cinco ciudades es la dinámica informal de generación de suelo urbano, que coincide en líneas generales e incluso en detalles. En cada ciudad se ve como las comunidades se organizan para apropiarse del suelo, como autogestionan cuanto está técnica y económicamente a su alcance, como participan loteadores o lotizadores informales que llegan a confundirse con la misma organización de

base y como en un cierto momento los líderes y/o loteadores contactan a los políticos locales, que presionan sobre las instituciones de la ciudad para proveer que sólo éstas pueden dar: titulación, legalización, servicios, redes, en fin, un urbanismo correctivo de alto costo y baja eficiencia.

3. En las ciudades con una actividad económica rural circundante se generan conflictos de uso de suelo con los sistemas urbanos. En algunos casos se oponen al avance de la urbanización y en otros generan adecuaciones, que facilitan esta transformación territorial dado el mayor valor del suelo urbano. En este último caso, la expansión de la ciudad se convierte en una oportunidad para el propietario, tanto para la urbanización formal como para la informal en caso de que se encuentre en zona de potencial riesgo.

Esta situación no se aprecia en Lima, que se expande sobre un desierto, por lo que no enfrenta resistencia o resiliencia de modos de vida rurales. En el caso de Caracas la falta de resistencia se debe más bien al debilitamiento histórico de la economía rural venezolana, por lo que la especulación inmobiliaria y la urbanización se convierten fácilmente en alternativas preferibles para los propietarios rurales peri-urbanos.

4. A ello se debe añadir la actividad minera peri-urbana de materiales de construcción, que genera vías, aterrazamientos, provee empleo informal, da acceso a materiales baratos y contribuye a bajar el precio del suelo por deterioro ambiental y riesgo. Ello facilita el establecimiento y desarrollo de los asentamientos informales de las laderas, mismos que posteriormente presionan para el cierre de las mismas canteras por molestias y miedo. Este aspecto de la ocupación de las laderas es especialmente importante en Bogotá.

5. La accesibilidad de cada área, dada por el desarrollo cuantitativo y cualitativo de la malla vial y la proximidad a los centros de empleo y de servicios en la ciudad favorece el crecimiento de los asentamientos. Los cambios en la accesibilidad y la movilidad son uno de los principales motores del cambio sucesional y la expansión de las franjas del borde urbano (urbano–peri-urbano–suburbano–rural–silvestre).

A medida que se agota el suelo cercano al centro, los espacios alejados se van tornando más atractivos. El concepto mismo de accesibilidad cambia a medida que la ciudad se extiende. Para ciudades tan extensas como Lima y Bogotá las laderas vecinas no son poco accesibles, sino que brindan un acceso a las áreas centrales que concentran empleo y servicios, en momentos en que otras periferias ya se han extendido muy lejos de las mismas y generado nuevos polos de atracción dentro de la ciudad.

6. El acceso a servicios públicos que, formalmente, debería depender de la definición de un perímetro completo de servicios, en realidad se refiere únicamente al servicio de acueducto y alcantarillado⁷. La densificación de los asentamientos informales genera mecanismos de presión social que en un momento dado se canaliza a través de las estructuras políticas ligadas a la informalidad misma y determinan la legalización de los “barrios” y el suministro de servicios públicos a los mismos. Este es el mecanismo más típico de variación de facto del perímetro urbano de servicios en todos los casos.

El crecimiento de los asentamientos informales está determinado por los efectos de modelos de desarrollo que generan mayor inequidad entre las zonas urbanas y rurales, y dentro de las zonas urbanas en sí mismas.

El caso de Lima, nuevamente es bien particular. Al expandirse sobre un desierto, el crecimiento urbano total y en cada área está absolutamente controlado por la cobertura de agua. Sin embargo, la politización de las decisiones, íntimamente ligada a las cadenas de la informalidad, genera dinámicas informales también para el suministro de agua que, a través de un sistema de piletas y camiones cisterna, expanden la cobertura de agua hacia los asentamientos ilegales, lo cual termina por jalonar la expansión de las redes del acueducto de la ciudad.

Cuando la gestión del servicio de agua está desvinculada de la administración municipal, se encuentran dificultades para integrarla en un manejo más integrado con el desarrollo territorial. Este fue el caso de la empresa privada Aguas del Illimani, en el caso de La Paz⁸, y de la empresa del gobierno central SEDAPAL (Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima), en el caso de la capital peruana.

En el caso de Quito, en cambio, la responsabilidad conjunta de la Empresa de Acueducto (de propiedad y administración municipal) por el servicio público y por la conservación de las cuencas peri-urbanas, ha facilitado que el manejo de las redes de agua, alcantarillado y drenaje pluvial sea automáticamente parte del control de la ocupación.

7. La pendiente es un factor determinante que segrega en el espacio a los distintos actores, al restringir la localización y aumentar los costos del establecimiento. Es así que las laderas son ocupadas por los estratos económicos más altos o los más bajos. En líneas generales:

- Los más ricos ocupan las laderas para excluirse, porque pueden pagar las obras arquitectónicas, geotécnicas e hidráulicas de prevención y mitigación, y porque cuentan con el poder económico y político para sobrepasar impunemente las normas ambientales y urbanísticas.

⁷ Otros servicios como telefonía, electricidad, alumbrado público, dependen más de los planes de los operadores comerciales.

⁸ A partir de enero de 2007 el servicio de agua ha regresado a propiedad de la alcaldía, conformándose la Empresa Pública Social de Agua Potable y Saneamiento.

- Los estratos medios no ocupan las laderas porque la construcción formal (que ellos demandan) de edificios, redes y equipamientos es demasiado costosa en estos espacios.
- Los grupos más pobres ocupan las laderas vecinas porque están cerca de la oferta de empleo y servicios, porque no hay oferta de suelo y vivienda para los pobres en estas ciudades y porque están mal informados o dispuestos a asumir los riesgos de estas localizaciones ante otras prioridades de carácter más urgente. Las laderas son espacios que atraen la atención y la asistencia de un Estado que oscila fácilmente del rol policivo a la complicidad con el informal y el asistencialismo con el marginado en épocas electorales.

8. La organización social de base cumple un papel importante en la promoción y defensa del asentamiento en sus primeras etapas: captación de nuevos habitantes, definición de los lotes y consecución de los servicios. En etapas avanzadas de la consolidación, sin embargo, la organización empoderada por su trayectoria de reivindicaciones y logros, puede pasar a un rol excluyente: evitando compartir servicios escasos, no permitiendo el ingreso de otros actores o nuevos habitantes, restringiendo las relaciones institucionales a un número pequeño de líderes.

El papel de la organización de base en el desarrollo territorial de las laderas peri-urbanas depende fundamentalmente de la historia y la dinámica de relacionamiento con el Estado. Si bien se trata en todos los casos de comunidades marginadas, generadas e inscritas en una mecánica de informalidad y, por ende, distanciadas de la vida urbana y las instituciones, la relación con éstas varía sensiblemente de una a otra ciudad.

En la medida en que las comunidades periféricas se integran a la formalidad, consiguen las dotaciones, construyen relaciones formales con las instituciones, la organización de base suele debilitarse y desintegrarse, pues ha perdido su principal función. El asentamiento informal se ha convertido en barrio, parte de una ciudad y sus miembros lo son ahora de una sociedad urbana y como tales se relacionan independientemente con las instituciones.



4.2. ANÁLISIS DEL RIESGO EN LOS ESCENARIOS DE LADERA

El gráfico 06 agrupa, debido a la gran cantidad de variables y dinámicas en común, los riesgos por:

- Fenómenos de remoción en masa.
- Crecientes torrenciales.
- Sismos.



Las flechas que apuntan a las casillas con la **A** representan factores y procesos que generan o intensifican las amenazas, mientras que las que terminan en las casillas con la **V** son las que generan o representan vulnerabilidad.

Como puede verse, el principal actor generador del riesgo lo representan los asentamientos informales que se entienden por el proceso social, económico e institucional explicado líneas arriba.

Desde la ocupación de las zonas de alta amenaza a las alteraciones del terreno (cortes, terrazas precarias, obstrucción de drenajes), las deficiencias técnicas y materiales de las edificaciones, las redes informales y la disposición inadecuada de basuras y escombros, hasta el hacinamiento y la población débil desatendida y encerrada en las viviendas (niños, ancianos y enfermos dejados solos), todo

contribuye a la intensificación de las amenazas socio-naturales, inicialmente de origen geológico e hidrológico, y al aumento de la vulnerabilidad, configurando las laderas peri-urbanas como las zonas donde se acumulan concomitantemente la mayor pobreza y el mayor riesgo público en las ciudades de montaña en los países no industrializados.

Una característica de las laderas peri-urbanas es la torrencialidad de las cuencas. Si dichos cursos atraviesan luego la ciudad, la amenaza se extiende sobre áreas y poblaciones mucho mayores que las de los asentamientos de las laderas. El deterioro ambiental y la impermeabilización (por edificaciones y vías) en dichas cuencas agravan el comportamiento torrencial y la amenaza por crecientes y remoción en masa sobre los sectores urbanos en las bases de las laderas y en las márgenes de los cauces.

Aunque la dinámica es compleja, se puede resumir así: las montañas son espacios que concentran fuertes procesos biofísicos; su alteración desestabiliza dichos procesos incrementando las amenazas sobre los asentamientos de las laderas y la ciudad vecina; la precariedad física de los asentamientos informales de las laderas y la vulnerabilidad social de sus pobladores incrementan la vulnerabilidad total, creando extensas zonas de riesgo en las montañas peri-urbanas de estas ciudades



Los distintos modos de gestión

5

Es en extremo difícil analizar los modos de gestión del riesgo de cada una de las ciudades y establecer comparaciones. Ello debido a que cada uno responde a un contexto único nacional y local, así como a un proceso de desarrollo institucional particular y específico.

Sin embargo, algunos de los aspectos destacados en las discusiones a través de los sucesivos encuentros, permiten definir con cierta claridad aquellos aspectos, que como fortalezas o debilidades, podrían servir como elementos orientadores del desarrollo futuro de la gestión del riesgo en estas capitales y de la ayuda mutua para el mismo.

5.1. LECTURA COMPARATIVA DE LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES ENCONTRADAS

Las fortalezas que más llamaron la atención en las presentaciones, los análisis y las discusiones para cada una de las ciudades son las siguientes:

Bogotá:

- El sistema de planificación territorial colombiano y su desarrollo en el Distrito Capital, que ha permitido tener una intervención integral y coordinada y con perspectiva de largo plazo. Esta es una pieza fundamental para promover medidas que eviten la generación de nuevos riesgos.

- La incorporación del componente de riesgo en el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de una manera condicionante y que sirve como base para que en el desarrollo de los diferentes instrumentos de gestión del suelo se considere de manera prioritaria el componente de riesgo.
- La coordinación interinstitucional, que ha contribuido a organizar procesos específicos como reasentamiento por alto riesgo no mitigable, por remoción en masa y/o inundación, o mejoramiento integral de barrios en la ciudad.
- La integración de herramientas educativas, de ingeniería, urbanísticas y ambientales en el tratamiento de las zonas de riesgo. A ello se suma la capacidad técnica e institucional para explorar y desarrollar nuevas funciones y procesos a través de proyectos, e incorporarlas ágilmente a las estructuras institucionales. En ese sentido, las decisiones eminentemente técnicas han ganado un espacio de respeto y acatamiento ante la clase política.
- La organización del Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias que logra transversalizar responsabilidades, tareas y recursos en un amplio conjunto de entidades bajo una política y una coordinación unificadas.



Caracas:

- Los procesos de planificación local para el reordenamiento en zonas de alto riesgo. Los municipios de Libertador, Baruta y Sucre, han avanzado en el desarrollo de metodologías de análisis físico y social, de planificación de medidas de habilitación física, e implementación de iniciativas de reorganización del espacio y mejoramiento integral de barrios.

■ El desarrollo tecnológico de la gestión del riesgo en el municipio de Chacao, que incluye un Sistema de

Alerta Temprana en las micro-cuencas y un sistema de indicadores de gestión municipal que orienta las prioridades de la planificación.

- La rigurosa conservación y la apropiación ciudadana de la vertiente caraqueña del cerro de El Ávila, que ha permitido evitar la ocupación de sus laderas en algunos sectores de la ciudad. Ha contribuido para ello la construcción de una vía rápida tipo barrera y complementariamente las iniciativas de uso recreacional del parque nacional.
- La organización, logística y disciplina social e institucional en la atención de emergencias en toda la ciudad, a través de los trabajos que realizan el Cuerpo de Bomberos, la Protección Civil y las instancias que atienden los servicios públicos en las alcaldías.

La Paz:

- La voluntad política del alcalde por el tema de reducción de riesgos, que ha propiciado el desarrollo de iniciativas relacionadas al tema en cada una de las dependencias de la municipalidad.
- El posicionamiento de la gestión del riesgo en el Plan de Desarrollo Municipal, que se ha definido como uno de los cinco ejes transversales estratégicos para el próximo quinquenio. En él se resaltan las acciones orientadas a la construcción de obras de prevención, así como el fortalecimiento de capacidades para la atención de situaciones de emergencia.
- El nivel tecnológico desarrollado en la construcción de obras de prevención de gran envergadura: muros de contención, canalizaciones y plazoletas de sedimentación. El Gobierno Municipal de La Paz ha invertido una cuantiosa suma en los últimos cinco años tras los daños generados por la granizada de 2002, que ha incidido en la reducción de casos de emergencia en la ciudad.
- La incorporación del tema de riesgo en los programas de mejoramiento de barrios (Barrios de Verdad). El nivel de riesgo es una de las variables utilizadas para la selección de los asentamientos, y ya en la intervención se invierte hasta un 40% en obras de prevención tales como sistemas de drenaje pluvial paralelo a las escalinatas de salida de la comunidad y muros de contención. Se incorpora la organización y capacitación comunitaria para la atención primaria en casos de emergencia.



Lima:

- La incorporación del tema de riesgos en el proceso de legalización de barrios, como una variable que impide o condiciona el otorgamiento de títulos. En caso del condicionamiento solicita a la comunidad, tras una evaluación de riesgos realizado por la Defensa Civil, el cumplimiento de ciertos requisitos como la construcción de terrazas para la ubicación de las viviendas, la construcción de escalinatas, la ubicación de un lugar seguro de refugio, la organización de sus comités de Defensa Civil y la capacitación para la atención de casos de emergencia.
- La interacción entre entidades públicas y organizaciones de base para la orientación y acondicionamiento de la ocupación de las laderas. La Subgerencia de Catastro y la Subgerencia de Defensa Civil hacen un trabajo conjunto de promoción comunitaria con la intención de facilitar la puesta en marcha de las recomendaciones establecidas por el Informe de Riesgo. Este trabajo requiere de un compromiso particular del personal técnico con los asentamientos en las laderas.
- La existencia de una alcaldía metropolitana con jurisdicción sobre la provincia, que permite desarrollar un proceso de planificación que articule la acción de las entidades locales de gobierno y un ordenamiento urbano que dé coherencia al desarrollo de la ciudad en su conjunto.



Quito:

- La competencia del DMQ sobre la planificación y manejo de los temas de territorio, transporte y ambiente en la jurisdicción provincial, lo cual permite la acción coordinada y coherente de las distintas dependencias y empresas municipales.
- La visión de largo plazo incorporada a la planificación de la ciudad: Plan Equinoccio 2000, y la elaboración de planes intermedios. A ello se añade el desarrollo de estrategias de control de la ocupación de las laderas y las iniciativas de promoción de la expansión hacia áreas identificadas como de menor amenaza potencial.

- El impacto cultural y social del uso educativo, recreativo y turístico de las laderas, que ha permitido la conservación y apropiación ciudadana de las laderas del Pichincha y el Atacazo.
- La gestión integral de las cuencas, que incluye no sólo la construcción de obras de manejo hidráulico sino también estrategias de gestión social que acompañan a las distintas intervenciones.

El proyecto también ha permitido identificar debilidades, que se constituyen en los principales cuellos de botella para la implementación de estrategias que transformen el proceso de generación de nuevos riesgos, la reducción de las condiciones de riesgos existentes, así como el fortalecimiento de capacidades para la atención de casos de emergencia.

- La gran dificultad para el reconocimiento de la complejidad y la particularidad de los asentamientos humanos ubicados en los bordes urbanos, así como de su capacidad de adaptación al contexto social, económico e institucional. Esto último se refleja en la dinámica de ocupación y uso del territorio de las áreas informales, en contraposición con los métodos de planificación y manejo basados en perímetros arbitrarios y zonificaciones estáticas y simplistas de las áreas formales.
- La fragmentación temática de la intervención caracterizada por una mezcla de soluciones parciales, aisladas y dispersas en el territorio, y que no reconoce la complejidad de la generación de los escenarios de riesgo. Esta situación conlleva al desperdicio de recursos y sobreposición de funciones, que no incide en mejorar las condiciones de urbanismo ni, por ende, en la acumulación de riesgo y el deterioro ambiental de la ciudad.
- La fragmentación territorial de la gestión, que no logra superar las barreras político-administrativas para percibir en su exacta dimensión y complejidad el desarrollo urbano-territorial. En todos los casos los escenarios rebasan los límites jurisdiccionales de los municipios capitales y han extendido el problema a las laderas de municipios vecinos, que cuentan con capacidades incluso menores para intervenir en la reducción de riesgos.
- La persistencia de una aproximación asistencial y correctiva de las instituciones públicas de nivel local y nacional, justificada explícita o implícitamente en una visión errónea de justicia social y de la función del Estado en el desarrollo. Sin embargo, el acercamiento a las comunidades coincide muchas veces con intereses políticos que no corresponden necesariamente con las recomendaciones técnicas y la visión de ciudad planteada desde las unidades técnicas de las alcaldías.
- A pesar de que existe un desarrollo de iniciativas educativas y de gestión social del riesgo, es todavía notorio el énfasis en soluciones de ingeniería: construcción

de canalizaciones y muros de contención, principalmente. Es bajo todavía el desarrollo de estrategias ambientales de reducción de las condiciones de riesgo, que se incorporen a o eviten la gran inversión requerida por la construcción de obras de prevención.

- La acción desarticulada entre los actores públicos, privados y comunitarios, debido a la falta de un pacto social y de definición de estrategias comunes de intervención en el desarrollo territorial.

Otras debilidades se manifiestan con mayor intensidad en algunas ciudades más que en otras:

- La injerencia del gobierno nacional en la gestión del riesgo o en la gestión territorial, la cual demostró ser desfavorable en los casos donde ocurre, especialmente en Lima y Caracas, con respecto al uso de terrenos para vivienda. La concentración de la toma de decisiones y la inversión pública en el gobierno central impide la generación de capacidades en los niveles locales, caracterizándose además por una intervención ineficiente y poco articulada a las iniciativas de desarrollo municipal.
- La dispersión de las responsabilidades en la gestión del riesgo, como factor contrario a la transversalidad, cuando no están claros los mecanismos de coordinación y de rendición de cuentas o falta formalizar dónde se institucionalizan determinadas funciones. Esto se pudo observar con mayor fuerza en Lima, Quito y Caracas, con causas y manifestaciones distintas en cada caso.
- La falta de criterios y métodos estandarizados de evaluación del riesgo, que permitan zonificar, calificar y tomar decisiones que se anticipen a la ocupación, así como acciones más adecuadas de legalización, reasentamiento, mitigación y de evaluación de los resultados de dichas intervenciones. Esta falencia es especialmente crítica en Lima, donde no existe un estudio integral que brinde las orientaciones estratégicas para la intervención en las zonas de las laderas. En Caracas, por otra parte, la limitación es más de coordinación y voluntad política para aplicar y hacer respetar la zonificación ya establecida. En La Paz, el problema, en cambio, radica más con una historia de convivencia con el riesgo y tolerancia extrema a la ocupación informal y precaria.
- La dependencia con respecto a proyectos (frecuentemente con financiación internacional) que deja la base institucional de la gestión del riesgo en una suerte de precariedad. En La Paz esto tiene que ver directamente con las fuertes limitaciones financieras del gobierno municipal. En Quito, se trata más bien de un proceso construido a través de proyectos (como el PSA) al que le falta dar el complejo paso de transferirse a las instituciones, al tiempo que se adecua la organización de las mismas.



Mecanismos de cooperación horizontal

6

El Proyecto Regional de Reducción del Riesgo en Capitales Andinas ha apuntado a dos objetivos fundamentales. El primero se planteó como la definición de lineamientos de política regional para el desarrollo de la gestión integral del riesgo en las ciudades participantes. El segundo, del que trata el presente capítulo, consistió en la identificación de oportunidades y mecanismos de ayuda mutua, centrados en herramientas de gestión que puedan ser compartidas entre las ciudades, impulsando el desarrollo conceptual, institucional y tecnológico de la gestión del riesgo entre los cooperantes.

La identificación de intereses o necesidades de intercambio entre las ciudades partió del encuentro de los equipos técnicos durante los talleres vivenciales en cada uno de los países. Las herramientas identificadas como de mayor interés en la oferta y demanda entre las cinco capitales fueron reseñadas en los informes de caracterización del escenario e identificación de herramientas de cada ciudad. Finalmente, como parte del taller vivencial de Bogotá, se realizó una “rueda de negocios” entre los participantes, que generó un primer listado de ofertas y demandas de intercambio, el cual se enriqueció paulatinamente con la revisión por cada ciudad.

6.1. INTERESES COMUNES Y PARTICULARES ENTRE LAS CIUDADES

Con miras a la ayuda mutua entre las capitales andinas para el fortalecimiento de la gestión integral del riesgo, es pertinente partir de reconocer que cada ciudad se encuentra en un momento específico del proceso particular de desarrollo de su sistema de gestión. En ese sentido, no puede asumirse que estén todas sobre un camino similar pero en etapas distintas, de modo que unas estén “más avanzadas” o “más atrasadas” que otras.

Es importante considerar este contexto particular de cada ciudad: financiero, tecnológico, social, cultural, territorial, etc., para determinar la aplicabilidad, viabilidad y eficacia de un instrumento. En ese sentido, se ha intentado en el análisis de cada instrumento destacar las características en cuanto a sus antecedentes, actividades desarrolladas, potencialidades y limitaciones, e incluso el presupuesto requerido, para intentar detallar el contexto en el que cada instrumento se ha desarrollado.

Durante el proceso de intercambio de experiencias entre las ciudades capitales se han identificado una serie de intereses comunes y particulares, de acuerdo a las fortalezas encontradas y al reconocimiento de las propias necesidades. Los intereses comunes en el intercambio de herramientas para la gestión del riesgo pueden ser divididos en cinco grupos, que incluyen las herramientas señaladas en el cuadro 03. El objetivo es que algunas de (y ojalá todas) estas propuestas se conviertan en acuerdos bilaterales o regionales para la asistencia técnica y ayuda mutua, tanto para la reducción de riesgos, los preparativos ante emergencias y la atención en casos de desastre.

Es importante considerar el contexto particular de cada ciudad para determinar la aplicabilidad, viabilidad y eficacia de un instrumento.



INTERCAMBIO DE HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO

CUADRO 03

Gestión prospectiva	Experiencias de Quito y Bogotá en: <ul style="list-style-type: none"> ■ Incorporación del tema de riesgos en los planes de ordenamiento territorial. ■ Estrategias de control de la ocupación de terrenos con potencial amenaza.
Gestión correctiva	<ul style="list-style-type: none"> ■ Experiencias de Lima, Quito y La Paz para la incorporación del tema de riesgos en los procesos de legalización de barrios. ■ Experiencias de Caracas, La Paz, Bogotá y Quito orientadas a la incorporación de medidas de reducción de riesgos y preparativos ante emergencias en el mejoramiento de barrios. ■ Experiencias de Quito y Bogotá en reasentamientos y relocalizaciones.
Gestión de la información	Experiencias de Bogotá y La Paz en: <ul style="list-style-type: none"> ■ Desarrollo de metodologías de análisis de riesgo. ■ Sistemas de información de riesgos y emergencias. Experiencia de Caracas en indicadores de gestión para la reducción de riesgos y preparativos ante emergencias.
Organización	Sistema de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá (SDPAE). Organización de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE).
Preparativos ante emergencias	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sistema de Alerta Temprana Municipal (Chacao-Caracas) y Comunitaria (Anaquito-Caracas). ■ Atención Social en casos de emergencia de Bogotá. ■ Organización interinstitucional y protocolos de actuación del SDPAE. ■ Estrategias de educación y sensibilización de Bogotá y La Paz

6.2. LA COOPERACIÓN HORIZONTAL EN LA RED TEMÁTICA DE REDUCCIÓN DEL RIESGO

La gestión integral del riesgo es objeto de un proceso de desarrollo conceptual, institucional y tecnológico, que tiene una forma propia en cada ciudad y país, en respuesta a sus contextos socio-ambientales e institucionales. Dicho proceso no puede estar, sin embargo, aislado de los desarrollos en otras partes del mundo, los cuales pueden acelerarlo, estimularlo y ayudarlo incluso a ponderar adecuadamente sus propios logros.

La cooperación internacional para este desarrollo temático se ha enfocado frecuentemente bajo la idea de generar, más que reconocer, tales procesos. Dicho enfoque se enfrenta a la dificultad de que sólo el reconocimiento de un proceso propio y su puesta en un contexto comparativo internacional, permite a cada ciudad y país identificar y dimensionar adecuadamente sus demandas de cooperación.

El Proyecto Regional de Reducción del Riesgo en Capitales Andinas, por el contrario, ha partido de reconocer y analizar el proceso de desarrollo de la gestión integral del riesgo propio de cada ciudad participante, identificando los aspectos afines y diferenciadores, tanto del proceso mismo como del contexto local en el cual cada necesidad y respuesta tienen sentido.

Más allá de identificar herramientas aisladas que representen potenciales respuestas a necesidades puntuales del manejo en cada ciudad, el proyecto ha hecho un esfuerzo importante por identificar:

- El contexto socio-ambiental que determina la generación del riesgo, da forma al mismo y condiciona su manejo.
- El sentido y el funcionamiento de cada herramienta en un determinado contexto institucional, y dentro de una forma particular de articularse con otras herramientas.
- El significado y el valor de la herramienta dentro de un proceso histórico particular de desarrollo de la gestión.

Partiendo de esta contextualización y de una visión del proceso de desarrollo de la gestión, cada ciudad puede reconocer con más exactitud sus avances y sus necesidades, así como el potencial real de las herramientas identificadas en otras ciudades y los condicionantes de su aplicación.

Sobre dicha base, la cooperación horizontal, tal y como se ha planteado desde el proyecto, saca el mayor partido de las semejanzas históricas, institucionales y socio-ambientales entre las capitales andinas. Ello mismo permite identificar y sacar partido incluso de las diferencias.

La cooperación horizontal, vista así, representa el diálogo permanente entre los procesos particulares de desarrollo de la gestión integral del riesgo, aún con distintos grados de avance, en las distintas ciudades participantes. Un diálogo consciente de los antecedentes, de las condiciones y de la dinámica, tanto propios como los del interlocutor. Un diálogo, además, que constituye la esencia misma del desarrollo temático regional.

6.3. GUÍA METODOLÓGICA

La presente guía metodológica se empleó para orientar y unificar conceptos, criterios y términos en la identificación de necesidades y mecanismos de ayuda mutua entre las cinco capitales participantes del proyecto, con el fin de instrumentar las necesidades identificadas, convirtiéndolas en propuestas concretas sobre qué y cómo intercambiar.

La cooperación horizontal saca el mayor partido de las semejanzas históricas, institucionales y socio-ambientales entre las capitales andinas.

La guía, ajustada con base en la experiencia del Proyecto Regional de Reducción del Riesgo en Capitales Andinas, se incluye entre los productos del mismo como una herramienta que continuará sirviendo para la identificación e instrumentación de nuevas oportunidades de cooperación entre las ciudades miembros de la Red Temática de Reducción del Riesgo, así como para aquellas que se sumen más adelante a esta iniciativa. Sobre esta base metodológica se espera formalizar la cooperación horizontal, mediante acuerdos que deberán ser suscritos entre las ciudades ya vinculadas o que posteriormente se vinculen a esta red temática.

La identificación clara de las necesidades, de los mecanismos y de los beneficios esperados, es la base para la formulación de los proyectos de cooperación horizontal a ser adelantados en el marco de los acuerdos entre ciudades y facilitará la elaboración presupuestaria y la búsqueda de los recursos financieros requeridos para su implementación.

La estructura de la presente guía consta de:

- **Objetos de intercambio:** a modo de glosario, define un consenso sobre la denominación genérica de las distintas herramientas a ser identificadas como objeto de la cooperación horizontal.
- **Información adicional sobre una herramienta:** donde se indica qué información, adicional a la de la ficha técnica, es necesaria para identificar claramente el estado de desarrollo, así como el contexto de origen y de destino que condicionan la transferencia de la herramienta y para decidir qué mecanismo de intercambio se adecua mejor para cada objeto y ciudad.
- **Mecanismos de cooperación:** donde se identifican los principales mecanismos de cooperación basados en el intercambio de herramientas, que servirán como elementos para el armado de los proyectos y acuerdos entre ciudades.
- **Criterios para la selección de mecanismos de cooperación horizontal:** propuestos para la toma de decisiones, teniendo en cuenta las características del objeto y el contexto y las condiciones de los cooperantes.

- Parámetros para el seguimiento y evaluación de la cooperación horizontal: que podrán ser empleados por las secretarías técnicas y cada uno de los participantes para evaluar ex-ante y ex-post la eficacia y los beneficios de los acuerdos, proyectos y mecanismos de cooperación horizontal implementados.

6.3.1. OBJETOS DE INTERCAMBIO

La cooperación horizontal entre las ciudades de la Red Temática de Reducción del Riesgo se centra en el intercambio de instrumentos o herramientas de gestión. Como denominación general, un instrumento o herramienta de gestión es cualquiera de las formas particulares como la administración de una ciudad organiza y aplica sus recursos y acciones para la respuesta a una necesidad, en un contexto específico.

Los instrumentos o herramientas, objeto del intercambio entre ciudades, pertenecen a las siguientes categorías, entre otras que puedan ser identificadas más adelante:

- **Política:** documento que señala y define un aspecto del desarrollo (tema), expone una visión sobre su estructura y dinámica (diagnóstico) y establece un enfoque para su manejo, en términos de una serie de enunciados, cada uno de los cuales representa una toma de posición a priori frente al manejo del tema y la organización de las relaciones de las instituciones y de los demás actores involucrados con el tema.

Una política generalmente define, en líneas generales, responsabilidades, recursos y un curso de acción para el desarrollo de estrategias, planes, instrumentos, capacidades, etc.

- **Norma:** texto o parte de un texto dentro de un sistema jurídico, del cual deriva su lógica y propósito, en el que se ordenan y sancionan las conductas y relaciones de los individuos y los colectivos en torno a un asunto.

La norma generalmente es de carácter legislativo (emanada de un cuerpo colegiado de elección popular: parlamento, asamblea, concejo), ejecutivo (dictada por un gobernante: presidente, gobernador, alcalde) o administrativo (emanada de una entidad de la administración pública, delegada por norma o disposición del ejecutivo para la administración de un asunto: ministerio, departamento administrativo, instituto, corporación, unidad, etc.).

- **Plan:** documento que organiza y oficializa las visiones, propósitos, disposiciones, metas y acciones programadas, delegadas y presupuestadas que la ciudad adopta para una parte o el conjunto de su desarrollo institucional, socioeconómico o territorial, y que generalmente se recoge en una norma con soportes técnicos.

En Latinoamérica generalmente se distingue entre plan general (objetivos y programas, responsables y fuentes), plan estratégico (estrategias, tareas, recursos, resultados) y plan operativo (actividades, tiempos, recursos, productos esperados). En general se asume que un plan contiene programas, los programas contienen proyectos y los proyectos actividades; aunque lo que puede ser una actividad para un nivel administrativo, puede representar un proyecto o programa para un nivel menor.

- **Estrategia:** selección, priorización y organización de actores, recursos y acciones, entre varias alternativas realizables, para el logro de ciertos objetivos, en desarrollo de una política o plan, que apunta a optimizar la relación entre ventajas y desventajas de la organización y del entorno, y los potenciales conflictos y acuerdos de los participantes.
- **Instrumento:** mecanismo, institucionalmente reconocido, aplicable a impulsar la generación de recursos o de acuerdos para la realización de un plan. Ejemplos: instrumentos para la producción de suelo público, instrumentos financieros, instrumentos de negociación, etc.

Un instrumento implica la disponibilidad de un procedimiento, el reconocimiento y la participación de algunas entidades públicas y un respaldo normativo para tal gestión y sus resultados.

- **Método:** secuencia, lineal o compleja, de técnicas, actividades y recursos, que describe de modo genérico (sin responsables, recursos o fechas particulares) el proceso por el cual se elaboran ciertos insumos hasta la obtención de algunos productos requeridos por la gestión pública. El método implica una opción entre métodos alternativos, así como un marco conceptual, que conviene hacer explícito o referenciar.

Los métodos son uno de los principales aspectos de la acumulación o renovación en el desarrollo institucional de la gestión pública. Ejemplos: métodos de participación comunitaria, de concertación sectorial, de manejo de la información, de manejo de indicadores, de manejo de cuencas, de organización y coordinación interinstitucional, protocolos de atención de emergencias, etc.

- **Técnica:** aplicación concreta de una teoría y una tecnología, en el marco de un método, para el cumplimiento de un paso en la elaboración de insumos y la generación de productos. Ejemplos: un método de ordenación de cuencas puede involucrar diversas técnicas, para procesar imágenes, para levantamientos en terreno, cooperación con actores locales, zonificación, etc.

El énfasis en la adquisición y difusión de técnicas ha llevado a que éstas se tomen por métodos, políticas u objetivos. Ejemplo: la disponibilidad de una técnica para procesamiento de imágenes de sensores remotos no implica que éste sea un método de planificación territorial; tampoco es el objetivo; ni la política es lograr la mayor cobertura de imágenes procesadas.

6.3.2. INFORMACIÓN SOBRE UNA HERRAMIENTA

La identificación del objeto de intercambio, implica información adicional sobre el mismo, en términos de:

- **Propósito:** es una definición clara de la función que el objeto cumple (o se espera que cumpla) dentro de los objetivos que la ciudad se ha trazado para la gestión pública del territorio, del riesgo, del ambiente, de los asentamientos, etc., así como de los alcances reales que permite dentro de dichos objetivos.
- **Antecedentes:** resumir el proceso de cambio conceptual, tecnológico o institucional que ha llevado a optar por este objeto y a desarrollarlo, aclarando el origen de los elementos que lo componen (importación, validación, construcción, etc.). También es necesaria una síntesis de los objetos similares que históricamente se han ido sucediendo unos a otros, y a los que el objeto en cuestión actualmente reemplaza (planes anteriores, normas anteriores, métodos reemplazados).
- **Contexto:** el conjunto de otros objetos que complementan o dan sentido a la función del objeto escogido. El contexto debe resumir los aspectos geográficos, socioeconómicos, normativos y administrativos más relevantes que explican por qué se escogió y se construyó el objeto en cuestión, la funcionalidad o las limitaciones que el mismo enfrenta en el caso específico de la ciudad que lo aplica.
- **Requisitos:** el inventario corto de aquellos recursos y condiciones con los que se debe contar para que el objeto pueda insertarse en el sistema de gestión de una ciudad y alcanzar una operación adecuada. Principalmente, tales requisitos son: financieros, normativos, administrativos, conceptuales, de plataforma tecnológica, de logística y de capacidad humana.
- **Estado de desarrollo:** un análisis sucinto del grado de desarrollo conceptual y metodológico del objeto al presente, así como del nivel actual de apropiación institucional y de aplicación en la ciudad. Aquí conviene también señalar el curso de acción que el equipo que lo desarrolla y aplica ha previsto como necesario para su perfeccionamiento o reemplazo.

Esta información adicional permite evaluar mejor qué mecanismo de intercambio se adecua mejor para cada objeto y ciudad.



6.3.3. OBJETIVOS Y BENEFICIOS DE LA COOPERACIÓN HORIZONTAL ENTRE CIUDADES

Con el fin de obtener el mayor provecho de un proceso relativamente novedoso, que no carece de dificultades de implementación y de reconocimiento, conviene aclarar las expectativas, desde un comienzo, en términos de objetivos precisos. Con esto también se pretende evitar caer en la dinámica de la cooperación por la cooperación.

1. Compartir, aumentar y diversificar los beneficios derivados del costoso y escaso desarrollo investigativo, tecnológico e institucional de los países andinos, partiendo de las ciudades que concentran la mayor parte de las oportunidades, recursos y avances.
2. Impulsar el desarrollo conceptual y tecnológico de la gestión del riesgo y de otros campos relacionados, mediante la motivación y el enriquecimiento recíprocos, derivados de la interlocución directa entre las personas involucradas en el desarrollo y la aplicación de las distintas herramientas.
3. Enriquecer la perspectiva que cada ciudad tiene de sus problemas, sus necesidades y sus respuestas, poniéndola en un contexto de diferencias y similitudes con ciudades afines.
4. Impulsar procesos de revisión y renovación del marco conceptual y metodológico producido por el desarrollo relativamente aislado de cada ciudad y cada institución.
5. Fortalecer la apropiación institucional, la auto-valoración y, en ocasiones, el rescate de los propios avances en gestión de cada ciudad, apoyados en la valoración y la divulgación externa.
6. Promover la supervivencia y el desarrollo de los avances identificados, compartiéndolos, divulgándolos y trabajándolos en una red internacional, reduciendo así la amenaza de su abandono o estancamiento dentro de desarrollos aislados.

Para que la cooperación horizontal entre ciudades prospere, es importante que la administración pública de cada ciudad participante pueda identificar de un modo claro y visible para las distintas dependencias involucradas, lo siguiente:

- Los beneficios para el receptor: qué gana la ciudad en términos de avance normativo, organizacional, conceptual y tecnológico en comparación con las dificultades, vacíos y tiempos de un desarrollo aislado. Asimismo, es importante despejar dudas o temores con respecto al efecto que los objetos recibidos tendrán sobre la funcionalidad o la validez de otros objetos similares o relacionados. Ejemplos: cómo afectará un método nuevo la interpretación y aplicación de las normas existentes, la utilidad de otras herramientas, la importancia de las personas y los grupos dentro de la administración.

- Los beneficios para el desarrollador: qué gana la ciudad que desarrolla y ofrece el objeto de intercambio, en términos de un mejor conocimiento y valoración de su objeto y de su aplicabilidad, de desarrollo adicional del objeto, de recepción acordada o imprevista de otros objetos y de formación de los técnicos participantes.
- Los beneficios emergentes para la red de ciudades: aquellos que no son capitalizados por una de las partes, sino que representan avances y ganancias como región, como red de ciudades y en la medida en que estas ciudades pueden impulsar a otras y a sus países en la dirección de estos desarrollos. El solo hecho de crear vasos comunicantes entre las ciudades y abrir el intercambio y la integración de ideas y técnicas, es ya un beneficio importante que acelera el desarrollo de cada uno y de la región como comunidad, con una identidad de necesidades, visiones y lenguaje.

6.3.4. MECANISMOS DE COOPERACIÓN HORIZONTAL ENTRE CIUDADES

Entre las varias alternativas discutidas y previstas para operar la cooperación entre las ciudades, a nivel de intercambio y desarrollo conjunto de objetos, se identifican más claramente las siguientes. Éstas pueden desarrollarse complementariamente a medida que vayan avanzado las negociaciones.

- **Intercambio de información y documentación:** envío y recepción (físico y/o magnético) de los documentos necesarios para comprender el contexto, el proceso de desarrollo, los componentes y la aplicación detallada de una herramienta. Tal documentación puede incluir materiales tales como normas, planes, proyectos, informes, estudios, manuales, formatos, diseños, modelos, imágenes, mapas, etc.

El intercambio se apoya con un acompañamiento para aclaración de los contenidos y orientación del uso, vía foro virtual, página web, blog, correo electrónico u otros medios no presenciales.

- **Pasantía:** envío de uno o más miembros del equipo de la ciudad demandante, quienes reciben capacitación en la ciudad oferente en el marco de su participación en las actividades corrientes de gestión.

Implica que la entidad de origen del pasante dispone las condiciones para que a su regreso éste actúe como multiplicador, implementando lo aprendido.

- **Asesoría:** envío de uno o más miembros del equipo de la ciudad oferente, quienes capacitan al equipo local de la ciudad demandante y acompañan parte de la implementación de las herramientas transferidas.

Implica que la ciudad demandante tiene o pone en marcha un proceso de gestión en el cual se insertan las herramientas y en el marco del cual se desarrolla la asesoría.

- **Comisión:** un técnico de la ciudad oferente se transfiere por un período de tiempo más prolongado que una asesoría, y es asumido dentro del personal de una entidad de la ciudad demandante, donde participa en las actividades corrientes de gestión relacionadas con la implementación de las herramientas que se quiere transferir.

En casos de emergencia, la comisión puede estar conformada por varios técnicos acompañados por equipamiento y elementos para atender la emergencia.

- **Encuentro:** evento en el que varios técnicos de ambas partes se encuentran cara a cara para presentar avances y discutir sobre las herramientas a intercambiar, las condiciones y el desarrollo de dicho intercambio.

Tales encuentros pueden desarrollarse como seminarios itinerantes o talleres vivenciales, aprovechando la experiencia del Proyecto Regional de Reducción del Riesgo en Capitales Andinas.

Actualmente es posible incluso hacerlo de modo virtual como videoconferencia o como foro virtual, los cuales pueden incluir el apoyo multimedia de textos, planos, imágenes, cartografía, etc.

- **Actividades conjuntas:** de investigación, desarrollo o profundización sobre aspectos técnicos u operativos a ser realizados en equipo, cada uno desde su respectiva sede de trabajo.

Cualquiera de estos mecanismos de intercambio, solo o articulado con otros, puede ser implementado mediante un proyecto de cooperación horizontal, que las partes formulan y desarrollan conjuntamente en dos o más ciudades, y que apunta a la integración de herramientas de distinto origen y/o al desarrollo de nuevas herramientas requeridas en común.



6.3.5. CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE MECANISMOS DE COOPERACIÓN HORIZONTAL

La selección de uno u otro de los mecanismos arriba propuestos puede ser orientada por los siguientes criterios:

Características de la herramienta

- Si la complejidad de la herramienta y/o del proceso de implementación requiere un intercambio bi-direccional más intenso y ágil que el solo intercambio de documentación.
- Si el volumen y diversidad de formatos de la información hacen que el intercambio directo y personal resulte más eficiente. En este caso la persona acompaña o en cierta medida reemplaza a los documentos como vehículo de la información.
- Si la herramienta se encuentra en un estado de desarrollo y apropiación tal que requiere aún la permanencia y presencia continua del desarrollador en la entidad oferente.
- Si se trata de una herramienta identificada pero aún por elaborar, lo cual puede ser adelantado como un desarrollo conjunto, más que como una transferencia en una sola dirección.
- Si se trata de una herramienta simple de transferir o más bien requiere muchas adaptaciones o desarrollos complementarios para ser implementada.

Condiciones del oferente

- Si el(los) técnico(s) a cargo de su desarrollo tiene(n) a su cargo responsabilidades que limitan el tiempo que puede(n) ausentarse de la entidad oferente.
- Si hay la disponibilidad de un técnico que pueda sustituir temporalmente al desarrollador en la entidad o en la misión de intercambio.

Condiciones del receptor

- Si existe la disponibilidad de recursos propios o externos para cubrir los costos del intercambio: desplazamientos, sostenimiento local o en el exterior, logística.
- Si existe la disponibilidad de recursos propios o externos, sean de tipo financieros, humanos o de otro tipo, requeridos para la implementación de la herramienta a mayor o menor escala.
- Si la implementación de la herramienta es viable inmediatamente en el contexto institucional y normativo del receptor o se requieren ajustes previos.
- Si se requiere una formación teórica o práctica del personal del equipo receptor para la implementación de la herramienta.

Desarrollo del intercambio mismo

- Si se han agotado los mecanismos de intercambio más simples y económicos en una fase inicial.
- Si el desarrollo de la herramienta implementada amerita o requiere el desplazamiento físico del personal de una ciudad para que tenga una inmersión total en el proceso de la otra.
- Si se presentan dificultades u obstáculos que requieren ser apreciados y discutidos sobre el terreno.

6.4. PARÁMETROS PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN HORIZONTAL

Para que tanto la red como cada una de las ciudades participantes puedan realizar un seguimiento y evaluar el logro de los objetivos, así como demostrar y divulgar los beneficios de la cooperación internacional, se proponen los siguientes parámetros (que pueden ser operacionalizados como indicadores):

- **Costo alternativo del desarrollo aislado:** una estimación claramente sustentada y objetiva (verificable por terceros independientes) de los costos en que la ciudad hubiera incurrido para llegar al mismo nivel de desarrollo sin el intercambio operado. Los datos sobre los costos del desarrollo de la herramienta en la ciudad de origen pueden servir de base para dicha estimación.
- **Posicionamiento de la gestión del riesgo:** contribución de las herramientas transferidas y del proceso mismo de intercambio a la valoración del tema de la gestión del riesgo, y a su posicionamiento dentro del aparato institucional y en la sociedad. Esto puede ser medido en términos de la asignación de recursos, la modificación de normas o procedimientos o la vinculación de entidades, particulares o comunidades locales, entre otros.
- **Mejoramiento en los indicadores de reducción del riesgo:** contribución de las herramientas transferidas a reducir la generación del riesgo (prevención) o el riesgo ya producido y acumulado (mitigación), medida en términos de indicadores de amenaza, vulnerabilidad o efectos (pérdidas, frecuencias, magnitud, etc.).
- **Mejoramiento en los indicadores de calidad de la respuesta a emergencias:** registrado mediante indicadores tales como tiempo de respuesta, eficacia de la misma, reducción de los efectos, vinculación organizada de los actores, capacidad de los primeros respondientes, capacidad técnica instalada, cobertura, etc.

- **Mejoramiento de los indicadores de desempeño en la gestión del riesgo:** registrado mediante indicadores de costos unitarios, costo-efectividad, tiempos de procedimientos, eficiencia, precisión, confiabilidad del proceso, correspondencia-eficacia en la relación problema-respuesta, etc.
- **Impacto del intercambio sobre otros campos conexos a la gestión del riesgo:** referido a cómo las herramientas transferidas han contribuido en modo claro y demostrable a mejorar los procedimientos de gestión en campos relacionados, tales como la planificación territorial, el mejoramiento integral de asentamientos, la provisión de servicios públicos, la asistencia social, etc.
- **Extensión de los beneficios del intercambio a otras ciudades del país receptor:** extensión de las herramientas recibidas-desarrolladas o de los servicios derivados de las mismas a otras ciudades del país receptor, mediante convenios u otros mecanismos de intercambio con la capital.



Conclusiones y recomendaciones

Con base en los diagnósticos y propuestas de las cinco capitales, así como en las reflexiones conjuntas de los talleres vivenciales, se han identificado algunos lineamientos que deberían orientar la gestión del riesgo público, especialmente en el escenario de las laderas, así como el fortalecimiento de la misma en el contexto del desarrollo institucional y social de cada ciudad. En este sentido estos lineamientos han servido de base para la elaboración de la Declaración Regional en Reducción de Riesgos.

Dadas las particularidades de cada ciudad y del escenario de las laderas en cada una, estos lineamientos no son igualmente pertinentes o viables en todos los casos. Por ello, corresponde a cada ciudad definir su prioridad o pertinencia en cada caso y estimar su aplicabilidad o viabilidad. Se espera que esto haga del presente documento una herramienta elástica y sensible al contexto, respetuosa de las diferencias de proceso y momento de cada ciudad.

7.1. PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO

Los lineamientos de política regional aquí adoptados responden a un acuerdo fundamental sobre la visión del riesgo en el desarrollo de la sociedad y del territorio, que se expresa en los siguientes principios:

El reconocimiento de la ciudad como escenario de desarrollo de la gestión pública

La urbanización creciente de la población de nuestros países conlleva la urbanización de muchos de los retos del desarrollo: equidad, pobreza, convivencia, productividad, sostenibilidad, etc. Nuestras ciudades concentran los retos y los recursos que jalonan la gestión pública, lo cual las convierte en laboratorio y vanguardia del desarrollo institucional, normativo y tecnológico en nuestros países.

El riesgo como manifestación de falencias y desajustes en el desarrollo

El desarrollo implica transformaciones físicas, sociales y económicas que no siempre armonizan en su forma, su velocidad y su dirección, generando falencias y desajustes que se manifiestan en malestar social, deterioro ambiental y generación de riesgo público entre otros. La gestión del riesgo, por tanto, lleva siempre a la corrección y armonización de las dinámicas del desarrollo físico, social y económico, y no puede ser vista como un tema especializado y separado de las mismas.

El riesgo público y la gestión pública del riesgo como construcciones sociales

Tanto la generación del riesgo público como su distribución espacial, temporal y social son resultado de las percepciones, prácticas, decisiones y relaciones de una diversidad de actores institucionales, privados, comunitarios y particulares. Por ende, la gestión pública del riesgo no puede ser abordada como un proceso institucional o una cuestión técnica, sino que debe incluir y trascender estos elementos y convertirse en un proceso social construido desde la suma de diferentes visiones y aportes de todos los actores implicados y afectados.

La gestión del riesgo como aspecto fundamental de la democracia y de la gobernancia del desarrollo

La reducción integral, real y permanente del riesgo en nuestras sociedades depende de la capacidad de las instituciones y de la ciudadanía organizada, para construir y operar acuerdos que orienten eficazmente cambios en las formas y tendencias del desarrollo. La gestión del riesgo es, pues, inseparable de la primacía del interés general sobre el particular, del fortalecimiento de la democracia participativa y de la gobernancia de la economía, la sociedad y el territorio.

La indivisibilidad del riesgo como la del desarrollo

El desarrollo urbano, como transformación social, económica y territorial, no se divide en temas ni se segrega en aspectos o dinámicas independientes, ni se contiene por competencias, jurisdicciones o límites político-administrativos. Asimismo, la gestión del riesgo no puede ser abordada de modo fragmentario por disciplinas, por instrumentos, por amenazas o por divisiones territoriales, so pena de perder la visión clara y total de las causas y efectos, tanto como la eficacia real de las intervenciones que apuntan a controlar éstos y aquéllas.

La visión del riesgo como aspecto inseparable de la marginalidad y de la fragmentación urbana

La pobreza y la marginalidad son variables clave de la generación del riesgo. Al mismo tiempo éste es un elemento importante de dichas realidades sociales, en la medida en que se concentra marcadamente en los sectores más pobres, reduciendo la expectativa y la calidad de vida, así como las posibilidades de desarrollo integral de estas comunidades. En consecuencia, la gestión del riesgo debe incluir e incluirse en la agenda por una mayor justicia social en nuestras ciudades.

El reconocimiento de los enfoques correctivos y asistenciales como contrarios a un desarrollo eficiente, sostenible y seguro de la ciudad

Gran parte de las medidas correctivas del riesgo, de los impactos ambientales y de la marginalidad social en los asentamientos de las laderas son el resultado de una aproximación sólo correctiva y asistencial al desarrollo del territorio y de las comunidades locales. En el largo plazo, la gestión del riesgo sólo es viable en la medida en que se reemplacen estos enfoques por visiones de corresponsabilidad de todos los actores, prevención del riesgo y desarrollo proactivo del territorio.

El reconocimiento de las laderas como ambientes especiales para el desarrollo urbano

Las capitales andinas rodeadas de montañas, presentan condiciones especialmente restrictivas para un desarrollo urbano sostenible y seguro. La ocupación de las laderas acarrea riesgos, impactos ambientales y escénicos, sobre costos crecientes en construcción, mantenimiento, movilidad y servicios públicos, reduciendo la sostenibilidad y viabilidad de nuestras ciudades. Tales condiciones deben ser cuidadosamente reconocidas en la decisión de ocupar y de qué modo ocupar esta parte del territorio, privilegiando el interés general en el desarrollo sostenible, seguro y solidario de nuestras sociedades.

7.2. LINEAMIENTOS PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO

Promover el desarrollo de una gestión integral del riesgo

La gestión del riesgo debe ser promovida superando la consideración fragmentada del territorio, de las amenazas o de las disciplinas. La gestión integral del riesgo debe incorporar y balancear la atención a los aspectos técnicos, sociales, económicos, culturales y ambientales que hacen parte de sus causas y efectos.

Incluir la gestión del riesgo desde la planificación del desarrollo urbano y regional

En la medida en que el riesgo es un resultado constante de los desajustes físicos, sociales y económicos del desarrollo, la gestión del riesgo debe abordarse como un elemento de partida de la planificación de la ciudad y su entorno metropolitano y regional, previniendo y corrigiendo aquellas dinámicas y formas que lo generan o lo amplifican. De este modo se pretende evitar que la gestión del riesgo quede limitada solamente a lo correctivo y reactivo.

Fortalecer la prevención en equilibrio con la mitigación y la respuesta a emergencias

Los altos costos de la mitigación y la grave pérdida que los desastres implican para nuestras sociedades y nuestras economías, exigen que la gestión del riesgo se fortalezca en frenar y corregir las dinámicas generadoras de nuevo riesgo, previniendo su construcción y acumulación en cada escenario del desarrollo sectorial y territorial. Ello sin descuidar la corrección del riesgo construido y el necesario y continuo fortalecimiento de la capacidad de respuesta a las emergencias.

Integrar la gestión del riesgo y la gestión sectorial

En la gestión del riesgo se debe incluir el manejo de cada uno de los aspectos sectoriales que componen la administración de la ciudad (salud, educación, movilidad, ambiente, etc.) y el desarrollo de su economía (industria, comercio, servicios, etc.) y que se puedan relacionar con la generación o la reducción del riesgo. En correspondencia, la gestión pública y privada de dichos sectores debe integrar en sus decisiones y procesos la gestión integral del riesgo de modo concreto y verificable.

La gestión del riesgo debe evitar la generación de nuevos riesgos, corregir el ya construido y fortalecer las capacidades de respuesta ante emergencias.

Institucionalizar y descentralizar la gestión del riesgo

La gestión del riesgo no debe depender de procesos coyunturales ni de entidades aisladas. Se debe promover el desarrollo e institucionalización de sistemas de gestión del riesgo en nuestras ciudades, que coloquen recursos y responsabilidades claras y exigibles en cada área y nivel de la administración pública, de lo regional a lo metropolitano y lo local, en torno a lineamientos unificados y efectivamente vinculantes.

Incrementar la visibilidad social y la corresponsabilidad en la gestión del riesgo

La generación del riesgo es un proceso social y sus impactos son percibidos por el total de la sociedad. En consecuencia, la gestión del riesgo debe promover la visibilidad social de los actores y las conductas que determinan su generación o reducción, al tiempo que promueve la vinculación de todos los actores públicos, privados y particulares, convirtiéndose en un proceso social autosostenible más allá de las responsabilidades institucionales y de las posturas de los sucesivos gobiernos y funcionarios.

Procurar la eficiencia socioeconómica en las políticas y decisiones de gestión del riesgo

La construcción de la política pública y la toma de decisiones sobre la composición de intervenciones e instrumentos para la gestión del riesgo, deben orientarse a incrementar la eficiencia en términos de la relación entre los recursos invertidos y el resultado obtenido en cuanto a la magnitud del riesgo y la distribución de sus efectos en el territorio, en el tiempo y en los distintos sectores de la sociedad.



Fortalecer el manejo socialmente eficiente de la información y la construcción de conocimiento para la gestión del riesgo

Se impulsará el desarrollo y mejoramiento continuo de la base de información, suficiente y necesaria para la toma de decisiones de cada uno de los actores institucionales y sociales vinculados a la gestión del riesgo, así como de los mecanismos necesarios para garantizar el acceso amplio y oportuno a tal información, junto con el diálogo y la práctica sociales, que permitan convertirla en conocimiento práctico, vivencial y colectivo que modifique las conductas generadoras del riesgo y oriente la participación en su gestión.

Fortalecer continuamente la capacidad técnica interdisciplinaria

Se promoverá el desarrollo, el intercambio y la actualización permanentes que fortalezcan la capacidad técnica en el manejo de los distintos aspectos físicos, sociales, culturales, administrativos y jurídicos que contribuyan a una gestión integral del riesgo por parte de cada uno de los actores vinculados a la misma.

Incrementar la protección fiscal y económica de la ciudad y la región

La concentración de la administración pública, los servicios y la economía en las grandes ciudades aumenta la vulnerabilidad del país y la región frente a los desastres que pueden afectarlas. En consecuencia, se promoverá el desarrollo y se extenderá la aplicación de mecanismos de protección financiera del patrimonio público y privado concentrado en nuestras ciudades y, en especial, de las estructuras y funciones que soportarán la recuperación del funcionamiento social y de la economía tras un eventual desastre.

Apuntalar el desarrollo local de la gestión del riesgo con la cooperación entre las ciudades andinas y con otros entes internacionales

La gestión del riesgo es un campo en constante innovación conceptual y tecnológica a nivel mundial. Muchos de sus avances sólo han sido posibles a costa de grandes pérdidas humanas y materiales. El intercambio y actualización a escala global constituyen, por tanto, una obligación moral y una necesidad instrumental para nuestras ciudades. La cooperación internacional y, en especial, entre las capitales andinas se empleará para apuntalar el desarrollo institucional y tecnológico de la gestión del riesgo, dentro de la particularidad y en función del proceso definido por cada ciudad.

La gestión del riesgo debe abordarse como un elemento de partida de la planificación de la ciudad y su entorno metropolitano y regional.

Ejercer un liderazgo efectivo en el desarrollo institucional de la gestión del riesgo a nivel regional y nacional

El avance de cada una de las capitales andinas y los beneficios obtenidos de la cooperación internacional serán la base para que nuestras ciudades lideren el desarrollo técnico e institucional de la gestión del riesgo, el manejo de los asentamientos de las laderas en el nivel nacional y en otras ciudades de los respectivos países.

7.3. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA REGIONAL

Los siguientes enunciados representan lineamientos regionales para orientar el desarrollo de las políticas públicas para la gestión integral del riesgo, en las ciudades participantes, con especial atención al escenario de los asentamientos informales de las laderas.

Dado que la gestión del riesgo enfrenta desajustes entre las distintas dinámicas que componen el desarrollo, los lineamientos que orienten al respecto el desarrollo de la política pública en la región deben tocar, además de lo específico de la gestión del riesgo, las políticas macro que rigen el desarrollo, como la territorial, la ambiental y la social, así como algunas que direccionan el desarrollo de sectores clave: vivienda, servicios públicos, movilidad. De este modo los lineamientos específicos sobre la gestión del riesgo podrán aumentar su viabilidad y su eficacia.

7.3.1. LINEAMIENTOS PARA LAS POLÍTICAS MACRO

Política pública del desarrollo territorial

- Impulsar los acuerdos interinstitucionales y los cambios normativos que permitan enmarcar la planificación y la gestión del desarrollo urbano en la extensión real de la ciudad funcional, la cual incluye las áreas dependientes mayoritariamente de los servicios provistos por la ciudad y/o unidas a ella por flujos cotidianos de personas. Con ello se debe evitar que las divisiones político-administrativas o la separación formal entre lo rural y lo urbano impidan apreciar y enfrentar las dimensiones y formas exactas del desarrollo territorial y de la generación del riesgo en él implicada.
- Reglamentar los límites del suelo urbanizable y de la prestación de servicios públicos, teniendo en cuenta la realidad del potencial de desarrollo formal o informal de las laderas vecinas, y proveyendo lo necesario para un desarrollo de las mismas con funciones, usos o formas que privilegien el dominio y el uso públicos, al tiempo que se excluyen aquellos que generan riesgo público.

- Desarrollar estrategias que minimicen la extensión de la ciudad sobre las mayores pendientes, al tiempo que se promueve el desarrollo y la aplicación del urbanismo, la ingeniería y la arquitectura adecuados para un uso seguro y sostenible de las laderas que sean ocupadas.
- Promover la formación de un borde urbano cerrado y bien definido frente a las áreas no ocupables de las montañas vecinas, favoreciendo el trazado de vías y redes, así como la localización de actividades que disminuyan la permeabilidad a la ocupación de cotas más altas.
- Desarrollar las normas y procedimientos que permitan aumentar la visibilidad social y la responsabilidad penal, civil y disciplinaria de los actores públicos, privados y particulares que favorezcan o adelanten la ocupación informal de las laderas o la generación de riesgo público en el desarrollo del territorio.

Política pública ambiental

- Favorecer la conservación, el reconocimiento social y la apropiación colectiva de las montañas peri-urbanas como oferta escénica, escenarios de recreación y educación ambiental, y espacios generadores de servicios ambientales para la seguridad y la sostenibilidad del desarrollo urbano.
- Procurar la mayor eco-eficiencia en la ocupación y transformación del territorio, aprovechando y manteniendo la capacidad de los sistemas y procesos ecológicos que regulan el medio biofísico para el bienestar y seguridad de la ciudad, evitando los sobre costos de la destrucción y la excesiva artificialización del medio, y poniendo límites ambientalmente sostenibles y económicamente racionales a la mitigación de los fenómenos naturales.



Política pública del desarrollo social

- Incorporar la corrección de las dinámicas y prácticas generadoras del riesgo en la lucha contra la pobreza y la marginalidad.
- Desarrollar los mecanismos de comunicación, participación y corresponsabilidad que eviten que los instrumentos aplicados para aliviar la pobreza y la marginalidad puedan servir o ser interpretados como incentivos a la ocupación informal de las laderas y a prácticas generadoras de riesgo público.

La gestión del riesgo debe promover la vinculación de todos los actores públicos, privados y particulares, reconociendo su corresponsabilidad en estas acciones.

7.3.2. LINEAMIENTOS PARA LAS POLÍTICAS SECTORIALES

Política pública de vivienda

Impulsar la generación y habilitación del suelo urbanizable y la producción de vivienda accesible para los grupos sociales más pobres, en la ciudad y en los municipios que hacen parte funcionalmente del mismo sistema urbano, a través de dinámicas que resulten competitivas frente a las propias del desarrollo informal, al tiempo que garantizan seguridad en la localización y construcción de los asentamientos.

Política pública de servicios públicos domiciliarios

Desarrollar los mecanismos normativos, contractuales y de control para asegurar el compromiso de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios con la prevención del riesgo público, evitando la extensión de las redes sobre áreas de alta amenaza.

Política pública de movilidad

Orientar la planificación y el desarrollo de la malla vial y del transporte público, dentro y fuera del perímetro urbano, de modo tal que contribuya a restringir la accesibilidad y la ocupación de las montañas vecinas a la ciudad y, en especial, de las áreas de mayor valor ambiental y escénico, o de alta amenaza.

7.4. MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN

Para orientar la concreción de los compromisos de la Declaración Regional en el desarrollo de la política de gestión del riesgo en cada una de las ciudades firmantes,

así como el apoyo recíproco entre ellas, se adoptan los siguientes mecanismos, cada uno de ellos desarrollado en mayor detalle en los documentos técnicos anexos a la presente declaración, los cuales podrán ser revisados y actualizados en cualquier momento y en común por las instancias técnicas delegadas por las ciudades para el seguimiento a estos acuerdos.

Desarrollo de la política pública de gestión del riesgo de cada una de las capitales andinas

Cada una de las capitales andinas adelantará el desarrollo formal y la adopción oficial de una política pública para la gestión del riesgo, incorporando los lineamientos regionales aquí acordados, conforme a su pertinencia y viabilidad en el contexto particular de cada ciudad, y prestando especial atención al manejo de los asentamientos informales de las laderas.

Elaboración de un Plan Quinquenal para la implementación de la política pública de gestión del riesgo en cada una de las capitales andinas

Cada una de las capitales firmantes desarrollará un plan con un horizonte de al menos cinco años, que dará cuenta de la implementación de la política oficial de gestión del riesgo, en términos de metas, actividades y responsabilidades precisas, junto con el desarrollo del marco institucional y normativo necesario.

Implementación de mecanismos y proyectos de cooperación horizontal entre las capitales andinas

Se desarrollarán proyectos conjuntos de cooperación horizontal en los cuales se incluirán distintos mecanismos de intercambio y ayuda mutua entre las capitales andinas, para el desarrollo de la gestión del riesgo y el manejo de los asentamientos informales de las laderas. Estos proyectos se articularán en el Plan Quinquenal de cada ciudad.

Seguimiento conjunto a los desarrollos de cada ciudad y la cooperación entre las capitales andinas

Se realizará un seguimiento conjunto al avance en el desarrollo, formalización e implementación de la política de gestión del riesgo, mediante indicadores y mecanismos acordados que permitan evaluar y comparar los avances de las cinco capitales andinas.

Algunos parámetros usuales en la medición del avance y la eficacia de una política, que pueden ser formulados en diversos indicadores, incluyen:

- Eficacia económica: capacidad de movilizar recursos de distintas entidades y actores.
- Eficacia política: capacidad de modificar decisiones, normas, proyectos o patrones de conducta de distintos actores clave de uno o más escenarios.
- Vinculación: aumento en el número, diversidad y efectividad de la participación de distintos actores en la realización de la política.
- Gobernanza: medida en que la política se traduce en pactos, prácticas habituales y consensos sociales garantizando su cumplimiento más allá del control por el Estado.
- Institucionalización: formalización de la política dentro del sistema de normas, entidades y procedimientos de la administración pública, así como el reconocimiento de dichas estructuras por parte de la sociedad.
- Indicadores de acción, de eficacia o de desempeño directamente relacionables con la implementación y resultados de la política según los términos de su enunciado.

La medición del desarrollo de una política debe apuntar, en especial, a establecer en qué medida las acciones y los resultados son coyunturales o estructurales, es decir, en qué medida la política fortalece o genera un proceso social capaz de autosostenerse y evolucionar, en la sociedad y en las instituciones, más allá de las acciones que momentáneamente la política ha impulsado.

