

MANUAL #GIRD

4



MAPEO COMUNITARIO DE GESTIÓN DE RIESGOS



Ministerio de Seguridad
Argentina



Universidad
Nacional
de San Martín



MANUAL #GIRD **4**

MAPEO COMUNITARIO DE GESTIÓN DE RIESGOS



Coordinadora del proyecto

Florencia Iribarne

Autor

Henry Chiroque

Revisión de estilo

Enrique Salvino

Diseño

Verónica Marques

Ministerio de Seguridad de la Nación

Octubre 2022; 76 págs.

Esta publicación ha sido realizada en el marco del proyecto para el diseño y elaboración de manuales para la formación en Gestión Integral de Riesgo de Desastres, entre el Ministerio de Seguridad de la Nación y la Universidad Nacional de San Martín.

AUTORIDADES

Presidente de la Nación

Dr. Alberto Ángel FERNÁNDEZ

Vicepresidenta de la Nación

Dra. Cristina Elizabeth FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

Ministro de Seguridad

Cdor. y Dr. Aníbal Domingo FERNÁNDEZ

Secretaria de Articulación Federal de la Seguridad

Dra. Silvia Paola LA RUFFA

Subsecretario de Gestión del Riesgo y Protección Civil

Sr. Gabriel Edgardo GASPARUTTI

Director Nacional de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres

Sr. Claudio Daniel SCHBIB

Director Nacional de Operaciones de Protección Civil

Sr. Esteban María CHALÁ

Directora de Bomberos Voluntarios

Lic. María Carolina BUSQUIER

Directora de Prevención y Participación Comunitaria

Sra. María Silvia BRUN LUBATTI

Director de Respuesta

Sr. Martín Aníbal GUERRA

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1: ABORDAJE DE LA PERSPECTIVA DE GESTIÓN DE RIESGOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE MAPEOS COMUNITARIOS

- 1.1 Definición de *gestión integral de riesgos*
- 1.2 Definición de *amenaza*
- 1.3 Definición de *vulnerabilidad*
- 1.4 Definición de *riesgo*

CAPÍTULO 2: ENFOQUES DE TRABAJO

- 2.1 Participación comunitaria
- 2.2 Desarrollo sostenible y ordenamiento territorial
- 2.3 Gestión de conflictos sociales
- 2.4 Desarrollo comunitario y local
- 2.5 Paradigma de derechos humanos
- 2.6 Vulnerabilidad social frente a desastres
- 2.7 Perspectiva de género

CAPÍTULO 3: MAPAS COMUNITARIOS DE GESTIÓN DE RIESGOS

- 3.1 Definición de *mapa comunitario*
- 3.2 Definición de *mapa comunitario de gestión de riesgos*
- 3.3 Objetivos del mapeo comunitario de gestión de riesgos
- 3.4 Alcances y limitaciones del mapeo comunitario de gestión de riesgos
- 3.5 Usos del mapa comunitario de gestión de riesgos
- 3.6 Saberes y reconocimientos para la construcción del mapa comunitario
- 3.7 Actores participantes en la construcción del mapa comunitario

CAPÍTULO 4: CARACTERÍSTICAS DEL MAPEO COMUNITARIO DE GESTIÓN DE RIESGOS

- 4.1 Rol del equipo mediador y facilitador del proceso
- 4.2 Rol de la comunidad
- 4.3 Diálogo y acuerdos como base para la construcción del mapeo

CAPÍTULO 5: METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL MAPEO COMUNITARIO DE GESTIÓN DE RIESGOS

- 5.1 Organización del equipo de trabajo
- 5.2 Planificación del proceso
- 5.3 Convocatoria de los/as participantes
- 5.4 Herramientas y técnicas para la construcción del mapa
- 5.5 Criterios de análisis y priorización
- 5.6 Materiales y logística

BIBLIOGRAFÍA



PRESENTACIÓN

La gestión del riesgo: una decisión política y una construcción colectiva

Salvar vidas, reducir daños, generar resiliencia son metas que requieren de profesionalismo, análisis, investigación, coordinación interinstitucional, articulación federal y compromiso efectivo. La decisión política del Gobierno que conduce el Presidente Alberto Fernández es fortalecer permanentemente el Sistema Nacional de Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR) a través de las diversas iniciativas que propone el Consejo Nacional que encabeza el Jefe de Gabinete de Ministros y el Consejo Federal presidido por el Ministro de Seguridad de la Nación.

Es de destacar la indicación del Dr. Cdor. Aníbal Fernández, Ministro de Seguridad de la Nación, de reconocer las capacidades de las universidades y otras organizaciones de la sociedad civil para complementar las aptitudes estatales y consolidar un sistema robusto con abordaje federal.

En este marco, la elaboración de una colección de manuales sobre los diversos enfoques que puede tener la gestión integral de riesgos en conjunto con una casa de altos estudios de tanta trayectoria como la Universidad Nacional de San Martín (UNSaM) constituye un invaluable aporte a la consolidación SINAGIR.

Más de una decena de profesionales de diversas disciplinas y variada trayectoria han venido plasmando sus conocimientos en un proceso interactivo de intercambio de pareceres con distintos organismos del SINAGIR que dieron como resultado estos ejemplares que esperamos sean de utilidad para todos los efectores del Sistema.

Desde la Secretaría de Articulación Federal entendemos que las metas del Marco de Acción de SENDAI -comprender el riesgo de desastres, fortalecer la gobernanza para gestionar dicho riesgo, invertir en la reducción del riesgo para la resiliencia y aumentar la preparación para los casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y reconstruir mejor- requieren del máximo compromiso de todos los actores que integran el SINAGIR para quienes ponemos a disposición estas publicaciones con la idea de generar una reflexión colectiva constructiva sobre los desafíos por venir en materia de gestión del riesgo, en la República Argentina y en la región.

Dra. Silvia LA RUFFA
Secretaria de Articulación
Federal de la Seguridad

INTRODUCCIÓN

Este manual tiene como finalidad presentar una propuesta que implemente los elementos de gestión de riesgos desde la perspectiva comunitaria, participativa, de derechos, territorial y sostenible.

Con el mapeo comunitario de gestión de riesgos se busca prevenir y mitigar situaciones de desastres y de emergencias que puedan afectar a las diversas poblaciones que habitan un territorio, fortalecer sus capacidades y visibilizar las limitaciones y problemas para ser atendidos.

La organización de los mapeos comunitarios se inscribe en la perspectiva de gestión de riesgo, que apunta a generar otros procesos y relaciones frente a posturas tradicionales que apelaban a la intervención desde la emergencia.

Constituye una herramienta participativa que busca convocar a la mayor cantidad de actores y actrices que habitan en un determinado territorio y tiempo, para recuperar los saberes de la comunidad y comprometerla en las acciones de prevención, mitigación y respuesta.

Objetivos del manual:

- Conocer la herramienta de mapas comunitarios de gestión del riesgo, para la identificación de las amenazas y vulnerabilidades de una comunidad, los actores involucrados y la planificación de acciones de prevención, mitigación y respuesta comunitaria.
- Brindar un marco conceptual que aborde los objetivos, las limitaciones y las condiciones para la construcción de los mapeos comunitarios.
- Presentar los enfoques que se articulan con la construcción de mapeos comunitarios, como la participación, el desarrollo local, la perspectiva de género y el paradigma de derechos humanos.
- Aportar una metodología para la implementación de mapas comunitario de gestión de riesgos, definiendo los diferentes roles y los pasos para la organización del trabajo.

CAPÍTULO

1

ABORDAJE DE LA PERSPECTIVA DE GESTIÓN DE RIESGOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE MAPEOS COMUNITARIOS



Para la organización de los diferentes conceptos o constructos sobre la perspectiva de gestión de riesgo trabajaremos como principales documentos de referencia a la Ley N° 27.287¹ del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030) de Naciones Unidas.

1.1 Definición de *gestión integral de riesgos*

De acuerdo a la Ley N° 27.287, Ley del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, se entiende la *gestión integral de riesgos* como “un proceso continuo, multidimensional, interministerial y sistémico de formulación, adopción e implementación de políticas, estrategias, planificación, organización, dirección, ejecución y control, prácticas y acciones orientadas a reducir el riesgo de desastres y sus efectos, así como también las consecuencias de las actividades relacionadas con el manejo de las emergencias y/o desastres. Comprende acciones de mitigación, gestión de la emergencia y recuperación”.

Asimismo, el Marco de Sendai indica sobre la gestión de riesgos de desastre que “está orientada a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y se promueve su aplicación”.

Sumado a ello plantea que “las políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres deben basarse en una comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno. Esos conocimientos se pueden aprovechar

1 Ley 27.287 del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil aprobada en setiembre de 2016 por el Congreso de la Nación y reglamentada en mayo de 2017. Para revisar el documento completo <https://www.argentina.gov.ar/normativa/nacional/ley-27287-266631/texto>. Adoptado por los países miembros de las Naciones Unidas en marzo de 2015 durante la Tercera Conferencia Mundial sobre Reducción de Riesgo de Desastres celebrada en Sendai (Japón), y aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en junio de 2015. Sucede al Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.



para la evaluación del riesgo previo a los desastres, para la prevención y mitigación y para la elaboración y aplicación de medidas adecuadas de preparación y respuesta eficaz para casos de desastre”.

La gestión del riesgo de desastres tiene como finalidad evitar, disminuir o transferir los efectos adversos de las amenazas y peligros que afectan a una comunidad. Dicho proceso se lleva a cabo a partir del desarrollo de diversas actividades y medidas de prevención, mitigación y preparación, fortaleciendo las capacidades para reducir el impacto de las amenazas y las posibilidades de que ocurra un desastre.

1.2 Definición de amenaza

La Ley N° 27.287 define *amenaza* como “factor externo representado por la posibilidad de que ocurra un fenómeno o un evento adverso, en un momento, lugar específico, con una magnitud determinada y que podría ocasionar daños a las personas, a la propiedad; la pérdida de medios de vida; trastornos sociales, económicos y ambientales”.

En el Marco de Acción de Hyogo se define *amenaza/peligro* como “evento físico potencialmente perjudicial, fenómeno o actividad humana que puede causar pérdida de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental. Las amenazas/peligros incluyen condiciones latentes que pueden materializarse en el futuro. Pueden tener diferentes orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas)”.

De acuerdo a la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (UNISDR, por sus siglas en inglés), una amenaza es “un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales” (UNISDR, 2009, pág. 5).



Amenazas naturales	De origen geológico	Sismos, erosiones, erupciones volcánicas, deslizamientos, etc.
	De origen hidrometeorológico	Lluvias intensas, granizadas, olas de frío, heladas extremas, sequías, huracanes, tormentas, olas de calor, etc.
	De origen biológico	Brotos de enfermedades, epidemias, contagios de plantas o animales, insectos u otras plagas e infestaciones.
Amenazas antrópicas	Degradación ambiental	Contaminación ambiental con sustancias líquidas, gaseosas y residuos sólidos, relaves mineros, agroquímicos, contaminación con plástico y basura, derrame de petróleo, cloacas, etc.
	Amenazas tecnológicas	Accidentes de transporte, explosiones de fábricas, incendios, derrames de químicos, contaminación industrial, radiación nuclear, desechos tóxicos, ruptura de represas, etc.

1.3 Definición de vulnerabilidad

De acuerdo a la Ley N° 27.287 se define *vulnerabilidad* como “factor interno de una comunidad o sistema. Características de la sociedad acorde a su contexto que la hacen susceptible de sufrir un daño o pérdida grave en caso de que se concrete una amenaza”. En tanto, el Marco de Acción de Hyogo la define como “las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad y exposición de una comunidad al impacto de amenazas”.

De acuerdo a los conceptos planteados, es posible afirmar que una comunidad es vulnerable cuando tiene limitaciones o poca capacidad de respuesta, resistencia y recuperación frente a un fenómeno, peligro o amenaza que pueda afectar su vida y sus



medios de vida. Para identificar la vulnerabilidad en las comunidades deben revisarse sus factores físicos, sociales, económicos y ambientales.

- **Factores sociales:** Se consideran las condiciones de pobreza de una población, que se visibilizan en el grado de desnutrición de niñas, niños y adolescentes, en la carencia de servicios básicos como luz, agua y cloacas, en el hacinamiento, en la imposibilidad de que los jefes y jefas de familia puedan cubrir con sus ingresos la canasta básica de alimentos, el grado de analfabetismo, o el desconocimiento por parte de la comunidad de las medidas mínimas de preparación frente a situaciones de desastre.
- **Factores materiales:** Se toman en cuenta las características de construcción de las viviendas (podemos encontrar las viviendas construidas de manera deficiente en territorios propensos a desastres tales como inundaciones, sismos, aludes) o la deficiente o inadecuada urbanización del territorio, entre otros.
- **Factores económicos:** Han de tenerse en cuenta, entre otras variables, la cantidad de unidades productivas en los territorios, las principales labores desarrolladas por la comunidad, los ingresos de las familias, etc.
- **Factores ambientales:** Encontramos el deterioro de los suelos, el manejo de las cuencas hídricas, la deforestación, entre otras cuestiones.

Las condiciones de vulnerabilidad son dinámicas y forman parte de diferentes procesos que son consecuencia de problemas estructurales (pobreza, desigualdad, decisiones políticas institucionales), y es en ese sentido que se hace imprescindible la participación de la comunidad organizada para visibilizarlas y exigir políticas públicas que se encarguen de su solución.



De acuerdo al Centro Internacional para la Investigación del Fenómeno de El Niño (CIIFEN) los factores que componen la vulnerabilidad son la exposición, susceptibilidad y resiliencia, y se expresa su relación en la siguiente fórmula:

VULNERABILIDAD = EXPOSICIÓN × SUSCEPTIBILIDAD / RESILIENCIA

Exposición es la condición de desventaja debido a la ubicación, posición o localización de un sujeto, objeto o sistema expuesto al riesgo.

Susceptibilidad es el grado de fragilidad interna de un sujeto, objeto o sistema para enfrentar una amenaza y recibir un posible impacto debido a la ocurrencia de un evento adverso.

Resiliencia es la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas.

1.4 Definición de *riesgo*

La Ley N° 27.287 define *riesgo* como “probabilidad de que una amenaza produzca daños al actuar sobre una población vulnerable”.

De acuerdo a la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (UNISDR), el riesgo es “la combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas” (UNISDR, 2009, pág. 30).

A partir de estas definiciones podemos afirmar que el riesgo es la probabilidad o posibilidad de que suceda un desastre. Para ello deben combinarse dos condiciones dentro de las comunidades: la amenaza o peligro y una población vulnerable con limitadas capacidades para responder y recuperarse.

RIESGO = AMENAZA × VULNERABILIDAD

El concepto de riesgo se complementa con el concepto de desastre. De acuerdo a la Ley N° 27.287 se entiende *desastre* como “la interacción entre una amenaza y una población vulnerable que, por su magnitud, crea una interrupción en el funcionamiento de una sociedad y/o sistema a partir de una desproporción entre los medios necesarios para superarla y aquellos medios a disposición de la comunidad afectada”.

CAPÍTULO

2

ENFOQUES DE TRABAJO

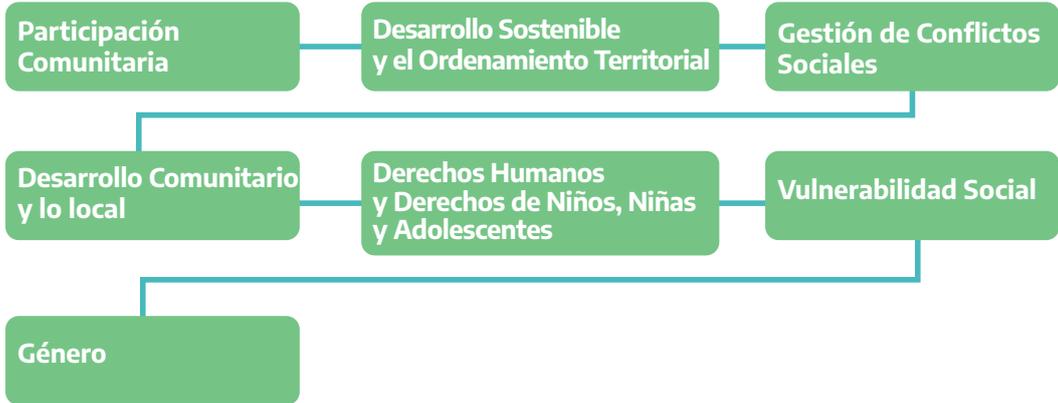


La construcción de procesos participativos demanda la identificación, convocatoria y organización colectiva de diversas personas, organizaciones e instituciones en un territorio y un tiempo determinados. Al convocar a estos grupos al proceso se debe tener en cuenta que cada uno de ellos trae consigo sus demandas, necesidades y objetivos.

En este caso la herramienta que se plantea organizar es la construcción de mapas comunitarios de gestión de riesgos.

Al inicio de este proceso es recomendable identificar aquellos enfoques que necesariamente deban atravesar y ser tenidos en cuenta para generar una herramienta que tome vista de todas las dimensiones necesarias para que el resultado que se obtenga no incluya sesgos.

Es así que para la construcción de un mapa comunitario de gestión de riesgos se plantean los siguientes enfoques: participación comunitaria, conflictos sociales, derechos humanos, desarrollo local, ordenamiento territorial, género y vulnerabilidad social, muchos de los cuales se encuentran relacionados entre sí:



En este capítulo se explicarán los enfoques necesarios para la construcción del mapa comunitario de gestión de riesgos. Para ello, se parte de la premisa de que es fundamental reconocer y poner en valor el conocimiento que cada persona, grupo o institución posee de su comunidad. Por último, este proceso permite generar nueva información que será visibilizada en los mapas comunitarios de gestión de riesgos que se construyen colectivamente.



2.1 Participación comunitaria

La participación comunitaria es un proceso a través del cual las y los integrantes de una comunidad se reúnen y organizan para plantear sus intereses, planificar y organizar soluciones a sus necesidades o cualquier otra cuestión que redunde en el beneficio de la comunidad que habitan y de la cual son parte.



Desde un enfoque de derechos, las comunidades deben reivindicar la participación como un derecho humano.

Ser y tomar parte de una comunidad implica a la vez un sentido de pertenencia y una posibilidad de tomar decisiones en la acción desde el compartir y consensuar. De esta manera, la comunidad organizada logra cierta libertad, autonomía y protagonismo para crear y transformar su realidad.

El reconocimiento de los saberes que tiene una comunidad permite desarrollar procesos de toma de decisiones, gestión de sus recursos y el poder incidir y transformar su realidad. Para ello la Educación Popular (Paulo Freire) y la Investigación Acción Participativa (Orlando Fals Borda) se presentan como corrientes que relacionan los procesos participativos con el reconocimiento de las tradiciones, los conocimientos, la cultura y los valores de los sectores populares. Por un lado, la investigación participativa de la que habla Fals Borda parte del conocimiento de los miembros de la comunidad como punto inicial hacia una práctica o acción concreta que luego será evaluada críticamente para volver a un principio superador e ir alcanzando nuevos conocimientos a partir de la práctica, invención y reinención.

En la misma línea, la Educación Popular de Paulo Freire pone énfasis en el reconocimiento del saber popular dejando de lado los métodos de enseñanza tradicionales y verticalistas que siguen un modelo hegemónico que solo legitima algunos saberes. Los procesos de educación popular afirman que todas las personas participantes tienen algo para enseñar y comparten los aprendizajes colectivos. Una enseñanza dialógica, es decir dialogada, en la que cada sujeto de la comunidad posee un conocimiento valioso. De esta manera la participación se produce de manera democrática, donde todos y todas pueden aportar sus conocimientos y donde aprenden conjuntamente.

Desde estas miradas, el aprendizaje es más que recibir información. Cada sujeto debe poder crear un aprendizaje significativo, práctico y relacionado con su entorno y su vivencia. Se debe aprender a partir de aprendizajes anteriores que le van dando significado al nuevo (aprendizaje significativo). Debe ser en grupo ya que se potencia la posibilidad de aprender con los conocimientos de todos. Asimismo, el error y el conflicto deben ser tomados como nuevas formas de aprendizaje.



De esta manera, las personas son capaces de transformarse y transformar su realidad y nutrirse de la variedad de actividades y entidades que se encuentran en su comunidad.

Una de las principales ventajas de la participación comunitaria es que cuando la comunidad se apropia del proceso, se genera mayor participación y compromiso, así como también se fortalecen la autoestima y el liderazgo colectivo.

Por otro lado, la participación comunitaria se plantea como un proceso que aborda los problemas de la comunidad y permite utilizar sus recursos para tal fin, permitiendo a la vez el desarrollo de procesos de empoderamiento, construyendo una agenda sobre las demandas y derechos no reconocidos, para incidir en la atención de estos frente a las autoridades y responsables locales. Este procedimiento posibilita que la comunidad reconozca sus capacidades, valore sus conocimientos, plantee sus necesidades y problemas, promoviendo la participación activa en la atención y transformación de su realidad.

Teniendo en cuenta que las vulnerabilidades son dinámicas y reflejan las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas de una comunidad en un momento dado, resulta indispensable la participación de la comunidad para plasmar dichas condiciones en un mapa comunitario de gestión de riesgos.

Por otro lado, es importante que la participación comunitaria aborde de manera imperativa la inclusión dentro de la discusión y la toma de decisiones a los grupos poblacionales más vulnerables como son los niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores, pueblos originarios y grupos LGBTQ+.

Es importante visibilizar los diferentes tipos de participación comunitaria para lo cual trabajamos con la propuesta desarrollada en la Escalera de Hart:

LA ESCALERA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN

Taller Liderazgo y Desarrollo Comunal



Figura 1: Escalera de Participación de Hart, en Equipo Andecha (2016).



La participación es un derecho y un deber de las personas para formar parte activa en los asuntos que las afectan. La participación comunitaria les permite expresarse e incidir en la toma de decisiones de las instituciones que las gobiernan, la planificación del territorio, la inversión pública y en particular en las acciones de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres.

Para el desarrollo de un proceso de participación efectiva es necesario que las personas puedan:

- **Tener acceso a información oportuna, de calidad y pertinente sobre la gestión del riesgo, los riesgos del territorio, los planes y medidas a tomar, los escenarios y los actores que hacen parte de esta gestión.**
- **Contar con espacios y formas de organización de la comunidad o grupo de personas donde se intercambian intereses, capacidades, necesidades para desarrollar acciones de prevención y mitigación del riesgo.**

Es a partir de todo lo mencionado en este apartado que la participación comunitaria se convierte en una herramienta indispensable para que un mapa de riesgo sea efectivo y representativo. Los y las habitantes de un territorio pueden, a través del mapeo, lograr incidencia política en las acciones de prevención, mitigación y atención ante desastres a la vez que hacer un seguimiento, una evaluación constante en el tiempo y si fuera necesario confeccionar nuevos mapeos comunitarios de gestión de riesgos.

En conclusión, la participación genera incidencia, es decir, la posibilidad que tiene la comunidad de exigir o presionar para generar las transformaciones o cambios que permitan prevenir, mitigar o reconstruir en caso de desastres. Esto permite mejorar las condiciones de vida de la comunidad fortaleciendo sus capacidades locales de preparación y respuesta frente a estos desastres. Es una poderosa vía de legitimación social, merced a su carácter representativo, de construcción de acuerdos y consensos, de incidencia frente a los problemas y derechos vulnerados, y de valoración de conocimientos y saberes propios.

2.2 Desarrollo sostenible y ordenamiento territorial

El desarrollo sostenible se define como “la satisfacción de las necesidades sin comprometer la capacidad de que las generaciones futuras puedan cubrir sus propias necesidades” (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987, pág. 59). Para ello se implementan diferentes estrategias según las cuales el territorio se considera como elemento articulador para mejorar las condiciones de vida de la población, aprovechando sus recursos naturales en equilibrio con el ambiente, con tecnologías renovables y buscando la cohesión social y territorial con una gobernanza democrática. El Ordenamiento Territorial (OT) se constituye como un proceso político, técnico y administrativo por medio del cual se organiza el uso y ocupación del territorio en función de sus características físicas, sociales, económicas, culturales, biológicas, político-institucionales, sus potencialidades y limitaciones, a los efectos de generar procesos de desarrollo sostenible.





Con el ordenamiento territorial se busca:

- Optimizar la organización de la distribución poblacional, la infraestructura y las actividades económicas para facilitar el acceso de la población a los servicios y los medios de producción.
- Promover el uso adecuado de los recursos naturales y de las áreas de fragilidad ecológica.
- Orientar las inversiones públicas y privadas a través de la formulación e implementación de políticas de uso y de ocupación del territorio que consideran las normas que condicionan la sostenibilidad de los medios naturales y humanos.
- Contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de las personas, bienes e infraestructura frente a amenazas y desastres sociales o naturales.

El OT permite adoptar decisiones colectivamente, a partir de las cuales una comunidad, a través de sus diferentes formas de organización social, política, administrativa, económica, técnica, ambiental y cultural, realiza una ocupación ordenada y un uso adecuado y racional del territorio.

Los principios que deben guiar los procesos de Ordenamiento Territorial son los siguientes:

- Sostenibilidad en el uso y la ocupación ordenada del territorio en concordancia con las condiciones del ambiente.
- Integralidad del territorio, teniendo en cuenta todas sus dimensiones: físicas, económicas, socioculturales, ambientales y político-administrativas.
- Complementariedad en todos los niveles territoriales, propiciando la articulación de las políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales.
- Gobernabilidad, orientada a armonizar políticas, planes, programas, procesos, instrumentos, mecanismos e información.
- Subsidiariedad, como proceso descentralizado, con responsabilidades definidas en cada uno de los niveles, nacional, regional y local.
- Equidad, orientada a generar condiciones para asegurar una mejor correlación de la diversidad territorial en los procesos de toma de decisiones, acceso a recursos productivos, financieros y no financieros, de tal forma que se garanticen las oportunidades, bienes y servicios para las generaciones presentes y futuras.
- Respeto de la diversidad cultural, de los conocimientos y prácticas colectivas.



Un proceso de OT cuenta con las siguientes características:

- Es sistémico e integral, entendiendo al territorio como un todo, donde los elementos que lo componen (población, actividades económicas, infraestructura, centros urbanos, recursos naturales, etc.) están vinculados y deben analizarse integralmente teniendo en cuenta el funcionamiento y las relaciones que existen entre ellos.
- Es participativo, ya que las personas que habitan un territorio son quienes a través de sus actividades, roles, funciones o intereses intervienen en la construcción de su futuro.
- Es flexible, ya que aborda en tiempo y forma los cambios sociales, económicos, productivos, ambientales y políticos que impactan en el funcionamiento del territorio.
- Es prospectivo, ya que articula la visión concertada para alcanzar el modelo territorial que se pretende.
- Es interdisciplinario, ya que atiende la complejidad de los procesos territoriales desde diferentes perspectivas y disciplinas.

El principal instrumento del OT es el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que contempla aspectos normativos, técnicos y administrativos del territorio municipal orientados a lograr una organización eficiente, principalmente en base a dos grandes puntos: el uso y manejo de la tierra y la ocupación y funcionamiento del territorio.

El POT es un documento que expresa la visión actual que se tiene del territorio municipal, la visión del territorio que se quiere alcanzar en el futuro y los pasos, instrumentos y herramientas necesarios para llevarlo a cabo.

Este plan incluye:

- Instrumentos operativos (planes, programas y proyectos) destinados a generar acciones necesarias para alcanzar los objetivos concretos.
- Instrumentos normativos (leyes de carácter nacional o provincial y ordenanzas municipales) que proporcionen el marco legal para regular, priorizar o promover intervenciones en el territorio.
- Articulación e integración con otros instrumentos municipales, provinciales o nacionales, así como sectoriales, que afecten los usos y organización del territorio (por ejemplo, los marcos normativos para la regulación en el uso del suelo, de creación de áreas protegidas, de fondos de inversión, de protección al dominio nacional sobre la propiedad o tenencia de tierras y de la gestión de riesgos, entre otras).



Trabajar en un POT que aborde la gestión para la reducción del riesgo de desastres debe considerar elementos que ayuden a prevenir y mitigar desastres y reduzcan riesgos, y a desincentivar la construcción y habitabilidad en zonas urbanas de alta densidad y la construcción de instalaciones en áreas propensas a amenazas.

Este enfoque discute la concepción de los desastres como situaciones anormales, de disrupción o crisis, para entenderlos como momentos concretos en los cuales se manifiestan las condiciones de riesgo en las que vive determinada sociedad. Esto implica la incorporación de la dimensión del riesgo en los procesos de planificación, de manera tal que permita eliminar, controlar o mitigar los efectos que sobre la población, actividades e instalaciones humanas originan dichos eventos.

El enfoque de OT debe ser tenido en cuenta para organizar la información sobre las vulnerabilidades y amenazas en el territorio. A partir de ello el proceso de construcción de los mapas comunitarios permitirá incidir en la construcción de políticas públicas de prevención, mitigación y atención de los riesgos.

2.3 Gestión de conflictos sociales

Un conflicto es un proceso que deviene del encuentro entre dos o más personas, grupos, instituciones o comunidades, entre otras, con posiciones e intereses antagónicos. Es importante diferenciar el *conflicto* de la *violencia*. Una situación de violencia plantea una conducta que busca agredir o dañar a otro ser o colectividad.

Se puede indicar que:

- El conflicto es un fenómeno social que es inevitable y que forma parte de las relaciones humanas.
- El conflicto social se expresa en las relaciones entre personas, grupos o colectivos, y puede ser originado por diferencias sociales, económicas, vinculares y/o culturales. Esto marca las complejidades para su abordaje, así como su permanencia en el tiempo.
- El conflicto no es positivo ni negativo.
- El conflicto nos afecta a todos, nadie es neutral ante este proceso.
- Entenderlo y analizarlo ayuda a resolverlo en forma efectiva y productiva.

Existen diferentes clasificaciones para abordar las situaciones conflictivas. Según el Manual de Gestión y Resolución de Conflictos, Inclusión y Equidad se pueden clasificar de la siguiente manera (Hernández, 2012):

- De interés: sobre lo que se quiere. Estos conflictos plantean cómo las personas o grupos de personas buscan resolver sus necesidades u obtener los satisfactores que desean. Pueden generarse por cuestiones de poder, prestigio, recursos, reconocimiento, mejora de posiciones, inclusión y representación,





oportunidades de desarrollo, necesidades de cambio, seguridad personal y patrimonio.

- **De valores:** sobre lo que creemos. Estos indican un sistema simbólico que motiva actitudes, conductas y acciones. Pueden surgir por cuestiones culturales, tradiciones, morales, religiosas, dilemas éticos, identidad, género, creencias básicas y posiciones ideológicas, entre otras.
- **De derechos:** lo que a cada uno le corresponde. Estos representan la facultad reconocida de una persona o grupo para obrar o exigir en función de una norma o un acuerdo legal. Se basan en leyes, normas, reglas, convenios, acuerdos y ordenamientos jurídicos.

Las relaciones humanas nos plantean la interdependencia que tenemos como sujetos de derecho en una sociedad. Ello pone de manifiesto que las personas y sus grupos siempre se encontrarán con otros, estableciendo relaciones que son factibles de derivar en conflictos, y que se corresponden con distintas formas de ver el mundo, lo que en él sucede y lo que de él se espera.

Dentro de un territorio encontraremos personas, grupos de personas, organizaciones e instituciones con diferentes posturas, intereses y necesidades frente a los problemas o situaciones que afectan al colectivo. El resultado de un conflicto puede convertirse en una oportunidad de aprendizaje, de crecimiento y de fortalecimiento de vínculos entre los diversos grupos que conviven en ese territorio.

Por otra parte, para el análisis de los conflictos sociales se cuenta con diversas herramientas para su abordaje (*op. cit.*, 2012):

- **Análisis de las posiciones e intereses de las partes en conflicto:** posición son los argumentos que manifiesta cada parte para darle salida al conflicto, es decir, la posible solución desde su punto de vista. Pero la solución ofrecida generalmente calla el interés o razón que la persona o grupo ponen en disputa. Es importante identificar cuál es el interés acallado para poder descubrir el verdadero núcleo del problema. A partir de ese momento se allana el camino para una mejor resolución del conflicto.
- **El mapa del conflicto es una herramienta que permite relevar a los diferentes participantes del conflicto con sus caracterizaciones y relaciones, enmarcados en un contexto y un tiempo determinados.** Para elaborar el mapa se debe de trabajar sobre las siguientes preguntas: ¿Qué se quiere mapear? ¿En qué momento del conflicto? ¿Desde qué punto de vista? Es importante tener en cuenta que el mapa solo muestra la perspectiva de una de las partes.
- **La línea de tiempo es el instrumento que permite conocer la serie de eventos que llevaron al conflicto.** Es recomendable construir un trazo temporal que se adecúe a los tiempos cronológicos del conflicto –años, meses, días, horas– y sobre este anotar los momentos más significativos del conflicto vistos desde la perspectiva de cada parte. Esta herramienta, bien utilizada, puede propiciar una mejor comprensión de los sucesos y de las intervenciones e intenciones de cada parte y puede facilitar la empatía entre las partes.





El abordaje desde la gestión de conflictos sociales permite al equipo de construcción del mapeo comunitario de gestión de riesgos tener en cuenta las diferentes relaciones entre los actores participantes, las alianzas, los intereses, posturas, distanciamientos, relaciones de poder, cuestiones que permiten organizar la búsqueda de información complementaria.

2.4 Desarrollo comunitario y local

Abordar la definición sobre desarrollo local trae consigo diferentes dimensiones y elementos a tener en cuenta. Una acepción es la búsqueda del bienestar social y la mejora de la calidad de vida de la comunidad local.

Existen diversas definiciones y estas han ido cambiando con el transcurso del tiempo, con lo cual es necesario profundizar el tema.

En un primer momento, el concepto de desarrollo estaba íntimamente relacionado – por no decir condicionado– por la variable económica y medido por el Producto Bruto Interno de cada país. Esta visión economicista trajo consigo debates y discusiones sobre la definición de desarrollo que agregaron, a la variable económica, las variables sociales, ambientales, culturales e institucionales.

Es así que a partir de los años 70 uno de los principales cambios en cuanto a esa definición es que se empieza a tomar al ser humano como un fin en los procesos de desarrollo. También se incorporan las nociones de autonomía, autosustentabilidad y medio ambiente. La autonomía destaca la imposibilidad de crear proyectos de desarrollo unificantes, ya que se debe reconocer que cada territorio es un espacio distinto con contextos distintos. La autosustentabilidad promueve la utilización de todos los activos materiales y humanos que una comunidad posee para mejorar su situación y tomar en cuenta el medio ambiente y sus recursos, utilizándolos de manera responsable de forma tal que no se comprometa el desarrollo de generaciones futuras. En esta línea, lo que se busca es aumentar el bienestar, generando actividades económicas, sociales y culturales, utilizando los recursos humanos y materiales que la comunidad posee.

Desde esta perspectiva es imprescindible la participación comunitaria, ya que nadie mejor que las personas que integran la comunidad como potenciales transformadores de su territorio, tanto en lo político, social, cultural y económico, reforzando la autonomía y generando confianza y empoderamiento de la persona individual y comunitaria.

PARTICIPACIÓN COMUNITARIA





A partir de allí, toma un papel fundamental el reconocimiento del saber popular y la necesidad de que las políticas públicas se articulen con la investigación, el desarrollo y la innovación del sistema científico, y que esto se lleve a cabo sobre la base de una participación horizontal y con una construcción de abajo hacia arriba. Es importante que se construya sinergia entre la investigación y el territorio, para que el territorio no sea solo depositario de conocimientos desde arriba sino parte de la construcción del mismo y que a la vez le sirva al investigador para interiorizar saberes que están situados en un territorio determinado y en un espacio determinado, más allá de la mera teoría.

Es aquí cuando también toman importancia para el desarrollo local la interacción con otras esferas gubernamentales, instituciones privadas, organizaciones no gubernamentales y cualquier otro actor que sea un potencial facilitador para la transformación social, ya que lo territorial, no siempre significa pequeña escala. A partir de ello se pueden establecer también relaciones y acuerdos con otros territorios.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) construyó en 1990 una herramienta para la medición del desarrollo llamada Índice de Desarrollo Humano (IDH). Este índice utiliza tres indicadores básicos:

- **La longevidad y la esperanza de vida al nacer.**
- **Los conocimientos, la tasa de alfabetización y la matrícula escolar.**
- **El acceso a los recursos, mejor conocido como el PBI per cápita, que en términos sencillos sería la porción de riqueza producida por un país que, solo en la teoría, le corresponde a cada ciudadano.**

Aquí es donde se nota el cambio de definiciones en cuanto al desarrollo ya que se toman indicadores más relacionados a las personas como el fin mismo del desarrollo. En la actualidad, el desarrollo local no solo moviliza a las personas en su territorio, las valora en sus conocimientos, las hace partícipes de la construcción de herramientas y las decisiones, sino que además establece prioridades en cuanto a la equidad social. La participación debe ser amplia y cubrir la mayor cantidad de grupos o colectivos existentes en el territorio sin discriminación por edad, género, etnia o cultura.

Esta mirada de abajo hacia arriba, contextualizada y focalizada en el territorio, reconoce las necesidades y potencialidades económicas, culturales, ecológicas y sociales con el fin de buscar soluciones. A la vez genera acuerdos y políticas, no solo con instancias superiores –municipales, provinciales, nacionales–, empresas públicas y privadas, entidades científicas y tecnológicas, educativas, entendiendo que el territorio no se termina en un enclave a pequeña escala, sino que puede trascenderlo.

El enfoque del desarrollo local tanto en su definición como en su praxis implica la participación de la comunidad, sus conocimientos, su valorización, condiciones que se llevan adelante en relación con las prácticas de la Educación Popular y la Investigación Acción Participativa, prácticas en las cuales se construyen y reconstruyen conocimientos y prácticas de manera comunitaria y horizontal en un ida y vuelta dialógico y permanente.



La incorporación del enfoque de Desarrollo Local en la construcción de un Mapa Comunitario de Gestión de Riesgo tiene la potencialidad de organizar, crear y llevar adelante las acciones necesarias para el mejoramiento de la vida de la comunidad a sabiendas de las vulnerabilidades existentes en su territorio, pero a la vez reconociéndose los habitantes del mismo como potenciales/activos actores en el proceso.

2.5 Paradigma de derechos humanos

Trabajar desde este enfoque nos permite transitar y cuestionar la perspectiva de personas pasivas, objetos de tutela para la resolución de necesidades, de voluntarismo, de excluir lo diverso, para organizar y planificar procesos participativos con sujetos con derechos. Para ello, se debe tener en cuenta que desde este enfoque:

- **Todas las personas tienen los mismos derechos.**
- **Los grupos vulnerables son sujeto de derechos.**
- **Todas las personas pueden opinar y participar en las acciones que competen a su desarrollo.**
- **Todos los derechos son universales e inalienables; no se pueden diluir o negar.**
- **Las desigualdades deben ser modificadas ya que violentan los derechos humanos.**

Toda persona puede exigir una acción o un recurso frente a la vulneración de un derecho ya que todo ser humano es reconocido como sujeto de derechos. Esto les permite a los sujetos tener una vida libre y digna, condición que debe ser garantizada por las personas e instituciones que deben velar por el libre ejercicio de los derechos. Los gobiernos son los principales responsables de que esos derechos se respeten, protejan, garanticen y cumplan plenamente.

Principios de los derechos humanos

Los derechos humanos constan de los siguientes principios que los hacen ser:

- **Universales.** Los poseen todas las personas sin distinción alguna por género, etnia, facultades, condiciones sociales y económicas, creencias políticas o religiosas, etc.
- **Indivisibles e interdependientes.** Abarcan los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. La negación de algún derecho va en detrimento de otro, de allí devienen su indivisibilidad e interdependencia.





- **Inalienables.** A nadie se le puede quitar y nadie puede renunciar a ellos.
- **Rendición de cuentas.** Establece y sostiene la relación entre el sujeto de derechos (las personas que poseen derechos) y el garante (que tiene la obligación de hacer cumplir plenamente el derecho: gobiernos, instituciones, sociedad).
- **Participación.** Toda persona tiene el derecho de participar y opinar sobre los asuntos que afectan sus condiciones de vida y esto incluye la participación en las decisiones políticas por adoptar. Todas las personas y comunidades tienen derecho a participar en los espacios de toma de decisiones antes, durante y después de la ocurrencia de un desastre.

Las condiciones de vida de una comunidad están íntimamente relacionadas con el reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos: el derecho a una vida digna con acceso a una adecuada alimentación y nutrición, a la salud y educación, a viviendas con servicios esenciales y sin hacinamiento, a una vida sin violencia, con trabajo decente, con espacios de recreación y en territorios seguros de riesgos, entre otras condiciones.

Las estadísticas demuestran que los grupos poblacionales más vulnerados en sus derechos son los niños, niñas y adolescentes, jóvenes, mujeres, adultos mayores, pueblos originarios, migrantes, personas con discapacidad y poblaciones LGBTIQ+, entre otros. Se debe visibilizar, con la intención de incidir, que estos grupos también son los más afectados con la ocurrencia de desastres, por lo cual es necesaria la organización para la prevención, mitigación y atención de los mismos de manera comunitaria.

La construcción del mapa comunitario de gestión de riesgos debe garantizar la participación de los diferentes grupos poblacionales promoviendo la atención a sus necesidades, sus planteamientos y el ejercicio de sus derechos.

Los conocimientos y la diversidad de perspectivas de los diferentes grupos poblacionales permitirán prevenir, mitigar y organizar procesos de gestión de riesgos comunitarios más efectivos.

ESTADÍSTICAS

Según datos del Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED) y UNISDR, “entre 1998 y 2017 los desastres climáticos y geofísicos cobraron la vida de 1,3 millones de personas y dejaron un saldo de 4.400 millones de personas heridas, desplazadas, sin hogar o que necesitaron asistencia de emergencia”. Resaltan que “si bien la mayoría de las víctimas mortales fueron afectadas por eventos de origen geofísico, principalmente terremotos y tsunamis, las inundaciones, las tormentas, las sequías, las olas de calor y otros eventos meteorológicos extremos representaron el 91 por ciento de todos los desastres ocurridos” (CRED y UNISDR, 2018, pág. 3).

De acuerdo a UNICEF en “la última década del siglo XX los desastres afectaron a unos 66 millones de niños y niñas a nivel global en todo el mundo cada año y se prevé que este número se triplique en las próximas décadas. En todo el mundo viven unos 2.300 millones de niños y niñas, de los cuales más de 1.000 millones habitan en zonas propensas a inundaciones y casi 160 millones en zonas de sequía, en las que la severidad de las mismas puede llegar a ser extremadamente alta” (UNICEF, 2016, pág. 2).

Datos del UNISDR indican que las mujeres y las niñas representan el 52 por ciento de la población mundial y se encuentran entre los grupos que resultan más afectados por los desastres. En contraste a ello se indica que su experiencia, conocimiento y habilidades especializadas son esenciales para la adaptación al cambio climático y las estrategias y los procesos para la reducción del riesgo de desastres (UNISDR, 2012, pág. 5).

Estadísticas de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) indican que en 2014 contábamos con más de 7.000 millones de personas en el mundo. El 11 % de esta población tiene más de 60 años de edad, y se calcula que para el año 2050 ese porcentaje se habrá duplicado, lo que equivale a más de 2.000 millones de adultos mayores. Solo en los países en desarrollo los adultos mayores constituyen el 60 % del total de la población (UNISDR, 2014).

La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que más de mil millones de personas en todo el mundo viven con algún tipo de discapacidad, lo que representa alrededor del 15 % de la población mundial, y de este total del 2 al 3 % presentan serias dificultades de funcionamiento o discapacidad severa (OMS, 2011, pág. 7). Estos datos permiten considerar los impactos que tienen las situaciones de emergencia en el grupo de personas con discapacidad, especialmente para aquellas que tienen serias dificultades de funcionamiento o que tienen un alto nivel de dependencia.

Según datos de Naciones Unidas “los pueblos indígenas, comprenden unos 370 millones de personas repartidas en 90 países del mundo, son objeto de discriminación y exclusión sistemáticas del poder político y económico y siguen estando sobrerrepresentados en los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad. En muchos casos se los ha despojado de sus tierras ancestrales y privado de sus recursos para la supervivencia, tanto física como cultural, debilitando así aún más su capacidad de hacer frente a los peligros naturales y provocados por el hombre” (ONU, 2014, pág. 1).

Según proyecciones del INDEC la población total de la Argentina asciende a 45.376.763 habitantes de los cuales 23.103.631 habitantes son mujeres (51 %) y 22.273.132 son varones (49 %). Si lo revisamos por grupos de edad encontramos que la población menor de 19 años representa el 32 %, mientras que la población mayor de 60 años es el 16 %. Si lo revisamos por sexo encontramos que las niñas y adolescentes representan el 31 % y varones el 34 %. Con relación a la población mayor de 60 años por sexo encontramos que las mujeres están representadas por el 18 % frente al 10 % de los varones.

De acuerdo al Censo 2010 en la Argentina casi un millón de personas se reconocen pertenecientes o descendientes de pueblos indígenas u originarios. El Censo nos indica 955.032 habitantes, de los cuales 481.074 son varones y 473.958 son mujeres.





Derechos del niño

La Convención de los Derechos del Niño plantea principios generales para organizar la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes:

- **Desarrollo:** Todas las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a recibir la protección y las condiciones para su desarrollo integral. Esto abarca su desarrollo físico, cognitivo, cultural, espiritual, moral y social.
- **El interés superior del niño:** Este principio indica que todas las medidas que se tomen las organizaciones e instituciones públicas o privadas deben de tener en cuenta los intereses de niños, niñas y adolescentes. Es importante que los que tomen decisiones tengan en cuenta las opiniones del niño y niña cuando determinen lo que pueda ser el interés superior para él y ella.
- **El derecho a ser escuchado:** Este principio indica que las niñas, niños y adolescentes pueden expresar su opinión libremente en los asuntos que los afecten, en función a su edad y madurez.

2.6 Vulnerabilidad social frente a desastres²

La construcción del concepto de riesgo plantea el abordaje de los factores que lo constituyen. Estas son las amenazas y las vulnerabilidades. Ambas se presentan como “dinámicas, cambiantes, e interdependientes y su coincidencia espacial y temporal determina la existencia del riesgo de desastres en el territorio” (Dirección de Educación Civil, 2019, pág. 54).

Se entiende que es importante profundizar el análisis de la vulnerabilidad social desde “las condiciones de vida generales de una comunidad que incluye aspectos relacionados a los niveles de educación, acceso a salud, equidad social, seguridad, etc.” (*Ibid.*, pág. 59). El análisis del índice de vulnerabilidad social permite visibilizar las condiciones existentes en los territorios (barrios, localidades, provincias, regiones y país), así como de las desigualdades existentes entre diferentes grupos poblacionales (niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, grupos étnicos, por identidad, entre otros). A partir de ello, se puede entender cómo los desastres pueden impactar en sus vidas.

2 El IVSD fue desarrollado en el marco del Proyecto UBACYT - PDTS-PF01 (2013-2015) “Pensando en el futuro, actuando hoy: El uso de información sobre vulnerabilidad social para la gestión de riesgo de desastres”, llevado adelante por el Programa de Investigaciones en Recursos Naturales y Ambiente (PIRNA) de la Universidad de Buenos Aires, elaborado sobre la base de Minaya (1998), Hearn Morrow (1999), Barrenechea *et al.* (2003) y proyecto UBACYT 2013-2016 “La adaptación al cambio climático en grandes ciudades: Adecuación energética, vulnerabilidad social y normativa en el Aglomerado Gran Buenos Aires” (*Ibid.*, pág. 13).



El Índice de Vulnerabilidad Social frente a Desastres (IVSD) es una herramienta que permite organizar información sobre distintas dimensiones, variables e indicadores a nivel de los municipios.

Dimensiones	Variables	Indicadores y pertinencia
Condiciones sociales	Educación	1. Analfabetismo. Por un lado, se relaciona con las capacidades para comprender consignas, estrategias, propuestas, etc., en situaciones de prevención, atención y respuesta a las catástrofes. Por otro, da pautas de cuánto asigna la sociedad a través de acciones estatales en el mejoramiento del nivel educativo de los habitantes.
	Salud	2. Distancia óptima o accesibilidad a un centro de salud (< 2,5 km.). La heterogénea distribución espacial de la oferta de los centros de salud genera una accesibilidad diferenciada por parte de la población. El derecho de poder recibir atención de forma gratuita se ve condicionado por la distancia en que se encuentra el establecimiento de su domicilio; particularmente para aquella población que depende del transporte público o que solo se desplaza a pie. Ante una urgencia o la atención de una necesidad básica, la vulnerabilidad de esa población aumenta con la distancia al centro de salud más cercano. 3. Tasa de mortalidad infantil
	Demografía	4. Población de 0 a 14 años. 5. Población de 65 y más años. Establecen una relación entre la población total y la población de grupos sociales con limitaciones operativas y/o de discernimiento que requieren asistencia. Su determinación es relevante en términos operativos para la planificación de los distintos momentos del ciclo del desastre, estimando cantidad de personas que estarían a cargo de otras, así como sus capacidades diferenciales en la toma de decisiones y en las acciones concretas.

Condiciones habitacionales	Vivienda	6. Hacinamiento crítico. Responde a las posibilidades de personas y familias para disponer de una vivienda en condiciones habitables. Da cuenta, de manera indirecta, del capital habitacional del que se dispone tanto en condiciones normales como para enfrentar la catástrofe.
	Servicios básicos	7. Falta de acceso a red pública de agua potable. 8. Falta de acceso a desagües cloacales. La falta de estos servicios corresponde a una responsabilidad compartida entre los individuos (sobre todo para el acceso a desagües cloacales) y el Estado (sobre todo en la presencia de red pública de agua potable). Ellos dan cuenta de situaciones estructurales de condiciones mínimas que hacen al derecho al agua potable y a la salubridad.
Condiciones económicas	Trabajo	9. Desocupados. Indica la cantidad de personas sin ingreso fijo proveniente de trabajo formal, lo que redundaría en condiciones desfavorables para prepararse, enfrentar y recuperarse de catástrofes.
	Jefe/a	10. Nivel Educativo de los Jefes/as de Hogar. Es relevante desde el punto de vista del ingreso de los hogares por su correlación directa entre nivel educativo y calidad del empleo / ingreso (en el presente). Incide en la reproducción de condiciones preexistentes de su familia (a futuro).
	Familia	11. Hogares sin cónyuge. La presencia de un solo cónyuge a cargo del hogar implica tener que hacerse cargo tanto de la organización familiar y la atención de los hijos como de la obtención de ingresos. Si ello pone en desventaja a la familia para la vida cotidiana, mucho más en las situaciones extraordinarias de catástrofes.

Figura: Dimensiones, variables e indicadores del Índice de Vulnerabilidad Social frente a Desastres (Herrero *et al.*, 2015, pág. 14).



El crecimiento poblacional, las condiciones de desigualdad económica y la rápida urbanización no planificada ponen en peligro la vida de las personas ante los desastres. Cuanto más vulnerable es la población, sea por el lugar donde vive, por su grado de conocimiento y conciencia de los peligros, su nivel de preparación ante ellos y por los recursos de que se dispone para limitar su exposición, mayor será el impacto negativo en la vida y los medios de sustento de las personas.

Para realizar un mapeo comunitario de riesgo se recomienda organizar el relevamiento de los indicadores que conforman el IVSD. Estos permiten visibilizar las condiciones de vida de un territorio determinado dando cuenta de la complejidad social y de la vulnerabilidad social previa a un desastre. A partir de estos indicadores, la comunidad organizada puede trabajar en la confección del mapa comunitario de riesgo. El IVSD es una herramienta importante que puede brindar información valiosa sobre las condiciones habitacionales, el acceso a los servicios básicos de la vivienda y las condiciones sociales, entre otras, de la comunidad con la que se esté trabajando.

Para la organización del IVSD se recomienda relevar diferentes fuentes de información como:

- Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC
- Encuesta Permanente de Hogares (EPH)
- Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas
- Bases de datos provinciales

2.7 Perspectiva de género

La perspectiva de género permite visibilizar categorías que operan en la sociedad, como los llamados estereotipos de género y roles de género. Lo biológico ha sido el fundamento para naturalizar una división del trabajo entre varones y mujeres que asignaba todo lo relacionado con el esfuerzo físico y la toma de decisiones al varón y las tareas de cuidado a las mujeres. Esto supone además una distribución desigual del poder.

La ocurrencia de desastres, enfrentarlos y recuperarse de ellos, afectan de manera diferente a varones y mujeres, por lo cual, las vulnerabilidades que afectan a las mujeres se refuerzan. En muchas ocasiones, las políticas que se aplican no contribuyen a una mejora sino a profundizarlas.

Aquí se entiende como fundamental la articulación de una perspectiva de género en la Gestión Integral de Riesgos que visibilice estas desigualdades y promueva la participación de las mujeres y personas LGBTIQ+, para reconocer sus capacidades y conocimientos que devienen en acciones más eficaces.

¿Por qué decimos esto? Porque estas desigualdades e imposiciones de roles en la sociedad hacen que, por la desigual distribución del poder, sean los varones, en general,



los que accedan al control y a la decisión sobre el uso de los recursos y la toma de decisiones en las acciones a seguir. Las estadísticas demuestran que se prescinde de las capacidades, saberes y conocimientos de las mujeres al momento de la toma de decisiones y acceso a recursos.

Todo ello implica una visión sesgada ante la necesidad de generar herramientas para la preparación, mitigación, recuperación y reconstrucción ante la ocurrencia de un desastre.

Siendo el Mapeo Comunitario de Gestión de Riesgo un diagnóstico de la situación de un territorio en un momento dado, es importante contar con la información y conocimientos que las mujeres poseen, como también con sus opiniones, ideas, propuestas y participación en la toma de decisiones.

Al desarrollar sus actividades de cuidado de sus familias y de la comunidad en el lugar en donde viven o cerca de este, las personas dedicadas a estas tareas tienen un gran conocimiento sobre: las familias, sus problemas, la población vulnerable (niños, niñas, adolescente, ancianos, personas discapacitadas), las relaciones entre los grupos, los recursos existentes, entre otros temas.

Por otro lado, son las mujeres las primeras en responder ante los desastres, manejando de manera eficaz el tema de las alertas y las evacuaciones, acciones que generan, con el tiempo, un gran poder de resiliencia.

Es fundamental la participación de las mujeres en las etapas de planificación de las acciones a desarrollar, ya que, de su conocimiento como primeras respondedoras, estas acciones resultarían más efectivas a la vez que permitirían atender y no reproducir las vulnerabilidades a las que se encuentran expuestas.

Siendo el mapeo comunitario que se propone una herramienta de utilización a escala local, es indispensable la participación de las mujeres ya que se podrían conseguir respuestas más rápidas y efectivas, dada la información práctica y vivencial que poseen y que pueden proveer al diagnóstico.

Promover el enfoque de género en la Gestión Integral de Riesgo y, en este caso, en la construcción de una Mapeo Comunitario, permitiría a la vez ir desarmando los estereotipos y roles de género, y al mismo tiempo generar acciones más efectivas, rápidas y equitativas.

CAPÍTULO

3

MAPAS COMUNITARIOS DE GESTIÓN DE RIESGOS



3.1 Definición de *mapa comunitario*

Un **mapa** es la **representación gráfica** de una **parte de un territorio** en un **tiempo determinado**. Es una herramienta útil para el registro y visualización de aspectos tales como:

- **Características geográficas** (cuencas de ríos, lagos, montañas, etc.).
- **Aspectos socioeconómicos** (ubicación y condiciones de vida de la población, servicios básicos de las viviendas y transporte, entre otros).
- **Aspectos culturales** (festividades, etnias, prácticas, etc.).

El **mapa comunitario**, a diferencia de los mapas tradicionales, **coloca como centro el saber colectivo**, y es esta mirada colectiva y horizontal la que visibiliza dimensiones que no son tomadas en cuenta en mapeos tradicionales y que a la vez lo legitiman. Su construcción da por resultado que la comunidad que lo construye se adueña del mismo y de esta manera todos y cada uno se sientan parte. A la vez se generan capacidades que le permiten a la comunidad construir reflexiones colectivas para asociar, comprender y transformar la realidad que atraviesa el territorio en el cual se encuentran inmersos.

Como herramienta, la construcción comunitaria de un mapa tiene la potencialidad de contener diversas miradas y enfoques. En una construcción comunitaria deben estar presentes la mayor cantidad de actores sin distinciones culturales, sociales y étnicas. Esto convierte al mapa en un instrumento diverso, inclusivo y democrático que debe surgir indefectiblemente de la negociación y el consenso.

La potencialidad de un mapa comunitario es que permite construir diagnósticos más certeros ya que se origina de los saberes actuales y ancestrales y vivencias de los propios habitantes del territorio mapeado.

Los mapas comunitarios cuentan con una ventaja ya que su condición participativa permite ir más allá de las descripciones y construir gráficamente la historia de los territorios, de sus conflictos, de los actores, de las relaciones, de las amenazas, de las vulnerabilidades, de las capacidades, de los recursos y de las oportunidades.



Figura 2: Mapeo comunitario con vecinos, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina (IIED-AL), 2014, en BID, 2016, pág. 89.

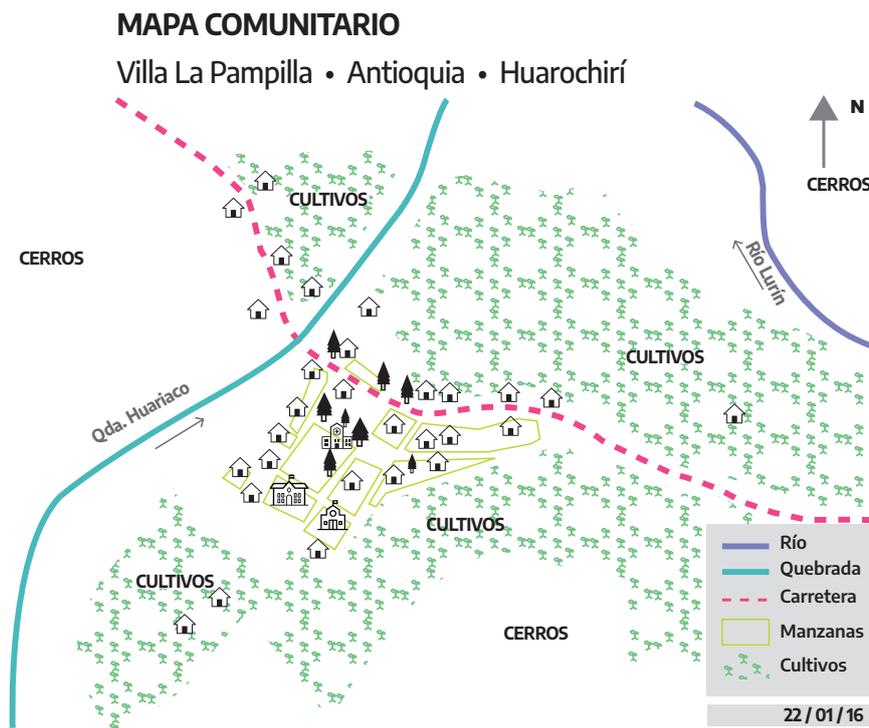


Figura 3: Mapa Comunitario de Villa La Pampilla, distrito de Antioquía, provincia de Huarochirí - Lima (INDECI, 2016, pág. 11).



3.2 Definición de *mapa comunitario de gestión de riesgos*

El mapa comunitario de gestión de riesgos es la representación gráfica de un determinado territorio o área geográfica, barrio o sector, que es construido por miembros de la comunidad y en el cual se identifican:

- Los actores y sus responsabilidades para con la comunidad.
- Las amenazas causadas por la naturaleza (por ejemplo: lluvias, deslizamientos, inundaciones, sismos) o por la actividad humana (por ejemplo: incendios, explosiones, derrame de sustancias peligrosas).
- Las vulnerabilidades a las que se encuentra expuesto un territorio (grupos poblacionales, condiciones de las viviendas, servicios públicos, vías de transporte, formas de comercio, etc.) y que pueden ser afectadas por las amenazas.
- La caracterización de los niveles de riesgo que presenta la comunidad (combinación entre amenaza y vulnerabilidad).
- Los recursos y capacidades de la comunidad para afrontar y organizar la preparación, mitigación y atención frente a las situaciones de riesgo.



EL MAPA COMUNITARIO DE GESTIÓN DE RIESGOS:

- **Releva la información de desastres pasados, producidos por la naturaleza o por la acción humana que afectan a la comunidad, su infraestructura y medios de vida, entre otras condiciones.**
- **Se presenta como una herramienta que permite planificar la toma de decisiones colectiva frente a los riesgos que puedan alterar las condiciones de vida de la comunidad.**
- **Es una herramienta que permite visibilizar colectivamente las necesidades, vulnerabilidades, amenazas, capacidades, recursos de la comunidad para incidir y articular con las autoridades en la planificación de acciones conjuntas con el fin de prevenir los riesgos.**

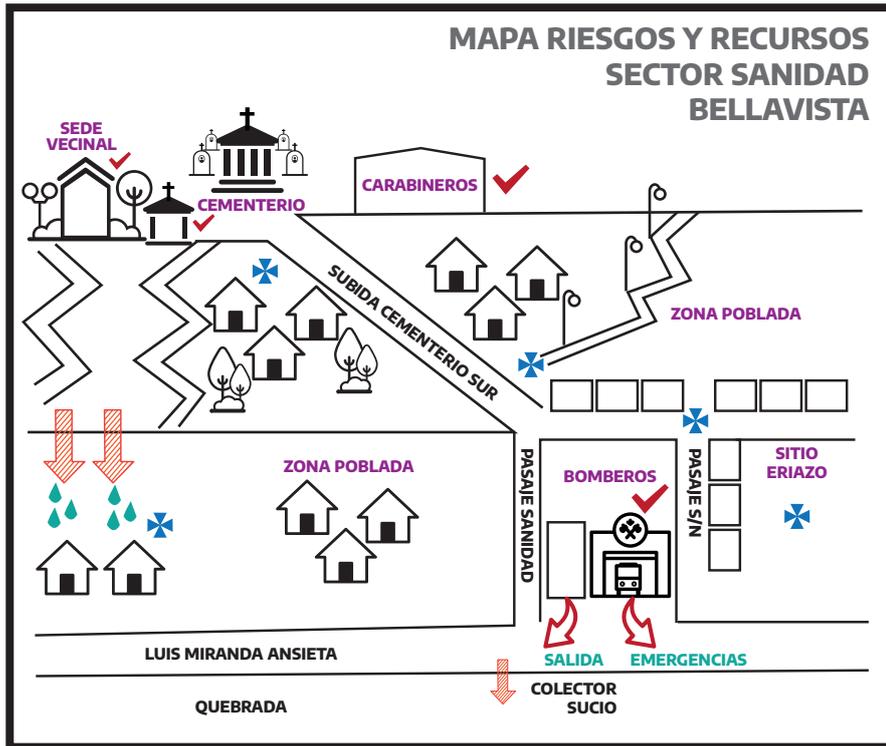


Figura 4: Mapa simple de riesgos (amenazas y vulnerabilidades) y recursos (ONEMI, 2017, pág. 15).

3.3 Objetivos del mapeo comunitario de gestión de riesgos

El objetivo principal del mapeo comunitario de gestión de riesgos es proporcionar una metodología participativa y sencilla que permita realizar acciones referidas a:

I. Identificación y caracterización de áreas o zonas del territorio:

- Reconocer, con la participación de los referentes, el territorio y el entorno en donde se ubica la comunidad.
- Identificar y relevar las amenazas y peligros a los que está expuesta la comunidad (además de situaciones históricas que la hayan afectado).
- Relevar las diferentes vulnerabilidades que tiene la comunidad y que pueden acrecentar la ocurrencia de un desastre.

II. Organización y planificación de acciones comunitarias para reducir el riesgo existente:

- Identificar a los actores y sus responsabilidades para la prevención, mitigación y atención de los desastres.
- Plantear recomendaciones para las autoridades y la población con la finalidad de reducir el riesgo en la comunidad.



III. Promoción de la planificación de acciones de preparación y mitigación con la comunidad:

- Identificar rutas de evacuación, zonas seguras y puntos de reunión.
- Proveer elementos para la formulación del Plan de Gestión de Riesgo Comunitario.
- Realizar simulacros de evacuación.
- Proveer insumos para el desarrollo de Sistemas de Alerta Comunitaria.

IV. Organización de acciones para la respuesta comunitaria ante una situación de emergencia:

- Promover la organización de la comunidad para responder adecuadamente en una emergencia.
- Identificar el estado de los recursos y capacidades existentes (en cantidad y disponibilidad).
- Gestionar recursos y elaborar un plan para su utilización.



Figura 5: Mapa de gestión de riesgos (Municipalidad de San Martín, 2017, pág. 2).



3.4 Alcances y limitaciones del mapeo comunitario de gestión de riesgos

En términos generales la construcción del mapa comunitario de gestión de riesgos se organiza como un proceso participativo, colectivo y representativo que genera un documento de trabajo dinámico que permite:

- Socializar los saberes y conocimientos colectivos e históricos de la comunidad sobre las amenazas y vulnerabilidades de un territorio en un tiempo determinado.
- Generar compromisos y acuerdos entre los y las referentes comunitarios/as, organizaciones e instituciones para su aprobación e implementación.
- Tomar decisiones conjuntas frente a situaciones de riesgo.
- Utilizar el mapa como instrumento base para la construcción de planes de gestión de riesgo comunitario.
- Gestionar recursos para la atención de las vulnerabilidades identificadas por la comunidad.
- Promover instancias de negociación con las autoridades para la atención de las vulnerabilidades.

Por otro lado, existen limitaciones que pueden encontrarse dentro del proceso de construcción y validación del mapa de gestión de riesgo comunitario:

- La construcción colectiva y participativa del mapa comunitario es un proceso que está marcado por las miradas y propuestas de cada actor involucrado, de disputas y resistencias entre diferentes grupos, de relaciones de poder dentro del entramado de relaciones, de propuestas y promesas no cumplidas, de intercambio de saberes, que pueden constituirse en oportunidades de aprendizaje o en crisis que limiten la potencialidad de la herramienta.
- El mapa no garantiza la prevención por sí solo, debe ser llevado a la práctica para su implementación comunitaria.
- Este instrumento es un medio, no un fin. Debe promover un proceso mayor para visibilizar las vulnerabilidades, amenazas, recursos y capacidades de un territorio y de todo el entramado organizativo e institucional que lo conforma.
- Este documento colectivo no es definitivo, debe ser actualizado periódicamente.
- El mapa no produce transformaciones por sí solo, pero visibiliza y permite incidir en la atención de los riesgos y en la prevención de los desastres.

3.5 Usos del mapa comunitario de gestión de riesgos

El mapa comunitario de gestión de riesgos puede tener diferentes usos, permitiendo:

- Visibilizar a los y las referentes de las diferentes organizaciones e instituciones públicas y privadas.



- Determinar el conjunto de amenazas (de origen natural y/o producidas por el hombre) y vulnerabilidades (físicas, sociales, económicas) dentro de un territorio.
- Registrar y conocer las capacidades y recursos con los que cuenta la comunidad para responder ante un desastre.
- Construir procesos de planificación articulada entre el sector público y privado, tomando como puntos de prioridad las vulnerabilidades a atender.
- Articular los resultados del mapa de gestión de riesgo comunitario para la elaboración del Plan de Gestión de Riesgos.
- Constituirse como un punto de partida y de seguimiento, por medio de las actualizaciones, acerca las diferentes amenazas y vulnerabilidades del territorio a lo largo del tiempo.
- Generar información para la toma de decisiones por parte de las autoridades frente a las situaciones de vulnerabilidad para la reducción de los riesgos.
- Organizar la construcción de Sistemas de Alerta Temprana con la participación y el compromiso de la comunidad.
- Visibilizar e incidir en la gestión de recursos para la atención de las vulnerabilidades de la comunidad.
- Incidir en la formulación e implementación de políticas públicas locales para la gestión de riesgos.

3.6 Saberes y reconocimientos para la construcción del mapa comunitario

Para empezar los procesos de construcción de un mapa comunitario de gestión de riesgos es importante tener en cuenta:

- La organización de un equipo de trabajo que cuente con la representación de los referentes comunitarios, de las organizaciones y de las instituciones locales. Este equipo es promovido por las autoridades de Protección Civil de la localidad, en acuerdo y coordinación con los y las referentes comunitarios/as.
- El relevo de la información sobre los vínculos y relaciones de poder entre los diferentes actores del territorio.
- El reconocimiento de los conceptos propios de la comunidad relacionados a amenaza, vulnerabilidad y riesgo como punto de partida.
- La identificación y relevamiento de la información geográfica del territorio.
- La posesión de relevamientos del historial de desastres ocurridos en el territorio en el cual se trabajará.
- El relevamiento de la información sobre la comunidad / barrio: datos, geografía, población, cultura, historia, medios de vida, etc.
- El conocimiento sobre los servicios e infraestructuras existentes (viviendas, agua y saneamiento, energía, vías de acceso, telecomunicaciones, etc.).
- El análisis del tejido social y organización de la comunidad / barrio.
- El análisis de riesgos (amenazas, vulnerabilidades y capacidades): mapa / croquis de riesgo.



- La identificación y relevamiento de la mayor cantidad de información de la comunidad, desde sus prácticas culturales, festividades, hitos históricos, lenguas en la que se comunican y costumbres, entre otras.

3.7 Actores participantes en la construcción del mapa comunitario

Para organizar la construcción del mapa comunitario de gestión de riesgos con los actores del territorio se recomienda trabajar sobre tres aspectos:

- La representatividad, que busca garantizar a los diferentes grupos poblacionales, organizaciones e instituciones que trabajan en el territorio en la prevención, mitigación y atención del riesgo. Debe garantizarse la representación de las autoridades locales, miembros de organizaciones sociales y territoriales (entidades de bomberos/as, movimientos sociales, clubes, asociaciones, cooperativas, mutuales, sociedades de fomento, centros de jubilados, etc.), personal profesional y técnico de las instituciones públicas y privadas, personal local de salud, de grupos organizados de la comunidad y de la comunidad educativa, entre otros.
- La participación, a partir de organizar la construcción del mapeo con metodologías de trabajo que valoren y releven los diferentes conocimientos y capacidades de los actores participantes, sus saberes ancestrales, su cultura y valores y su historia. La construcción del mapa es elaborada por los habitantes de la comunidad con cierto grado de conocimiento sobre su entorno y sobre los peligros que afectan a su territorio.
- Lo colectivo, ya que promueve un trabajo articulado entre diferentes miradas y criterios de los actores participantes. Esto le agrega al proceso un valor importante para visibilizar acuerdos colectivos y visibilizar las necesidades y demandas de los territorios.

El resultado final de todo este proceso de construcción del mapeo de gestión de riesgo comunitario es el reconocimiento, la participación y la coordinación de toda la comunidad.



Figura 6: Taller de Riesgo. Gobierno del municipio de General San Martín (MSM), en BID, 2016, pág. 90.

CAPÍTULO

4

CARACTERÍSTICAS DEL MAPEO COMUNITARIO DE GESTIÓN DE RIESGOS

4.1 Rol del equipo mediador y facilitador del proceso

Para la construcción del mapa comunitario de gestión de riesgos es importante definir quiénes son los y las referentes y responsables de este proceso. Estas condiciones permiten que la organización del proceso de construcción del mapa cuente con el respaldo de cada institución, organización, colectivo y otros referentes de la comunidad.

La conformación del equipo mediador y facilitador es un proceso relevante ya que condiciona la planificación e implementación del proceso de organización del mapa comunitario. Para ello se recomienda identificar dentro de los municipios o instituciones comunitarias a las personas referentes que vengán trabajando en la gestión de riesgos o en temas relacionados a la prevención y atención de desastres.

Organizado este primer paso se coordina con las personas referentes para la conformación de un equipo que trabaje en la mediación y facilitación del proceso de construcción del mapa comunitario de gestión de riesgos.

Recomendaciones para la conformación del equipo mediador y facilitador

Se recomienda tener en cuenta para la conformación del equipo mediador y facilitador que las personas referentes de organizaciones y/o de instituciones públicas tengan:

- Experiencia en la gestión de equipos de trabajo.
- Conocimientos metodológicos y técnicas participativas, con raigambre en la educación popular.
- Experiencia dentro del territorio de trabajo y que conozcan el contexto sociocultural.
- Habilidades sociales y estrategias de comunicación para trabajar colectivamente y de manera asociativa.



El rol del equipo mediador y facilitador es fundamental ya que es el encargado de gestionar los procesos organizados para realizar el mapa comunitario de gestión de riesgos. Deben moderar y facilitar la comunicación, gestionar las demandas y planteamientos de los/as participantes, promover intercambios basados en el respeto mutuo y colectivo, profundizar los análisis y propuestas generadas y promover la reflexión individual y colectiva. Es importante destacar que el papel de este equipo es mediar, moderar y facilitar los procesos y no mapear.

Una de las responsabilidades del equipo mediador será elegir la estrategia más adecuada para que el funcionamiento del grupo llegue a su cometido. Se recomienda trabajar en la construcción de acuerdos pedagógicos entre las personas participantes del proceso.

Por otro lado, deberá coordinar con los líderes comunitarios, con los referentes institucionales y organizacionales el mecanismo de convocatoria e invitación de los/as participantes. Luego deberán organizar y explicar a las personas participantes de manera clara y sencilla los objetivos y procesos que conlleva la construcción del mapa comunitario.

Es importante que las personas integrantes del equipo mediador y facilitador tengan claro el enfoque participativo o comunitario que conlleva la participación de todos los actores de una comunidad en su diversidad, sea cual fuere, teniendo especial atención en la equidad de género.

El equipo será, a la vez, el encargado de que la dinámica de mapeo se lleve adelante en un ambiente organizado en cuanto a sus formas y contenidos para que puedan generarse experiencias de aprendizaje mutuo y momentos de reflexión que vayan retroalimentando el proceso. La reflexión debe ser tanto a nivel personal como grupal.

Es importante la capacidad que desarrolle el equipo para promover la autoestima y el liderazgo de la comunidad. Dicho proceso debe facilitar que los representantes y referentes de las instituciones, organizaciones comunitarias y empresas vayan ganando confianza, puedan interrelacionarse y sean capaces de construir y validar sus propias iniciativas.

El equipo facilitador no debe tener un rumbo previamente pensado, sino tener la capacidad analítica de entender, con la información que brinda la comunidad, cuál sería el mejor camino para mejorar la situación de la comunidad.

Los saberes deben circular de manera horizontal y sin jerarquías, por lo que es importante que el/la facilitador/a motive el intercambio de experiencias y reflexiones colectivas que den lugar a que la comunidad encuentre cuál es la respuesta correcta a la situación analizada.

Ante el diagnóstico que es necesario para emprender un mapa comunitario de riesgos, el/la facilitador/a tendrá que hacer las preguntas necesarias para que los integrantes de la comunidad encuentren una guía pertinente y eficaz para tener una primera idea de la situación.

El equipo facilitador deberá, una vez realizado el mapeo, validarlo y socializarlo.





Para resumir, un buen equipo facilitador debería poseer la capacidad para:

- Moderar en los intercambios.
- Escuchar.
- Coordinar las acciones a seguir.
- Promover la participación y la reflexión.
- Vivificar las experiencias y valorarlas como conocimientos valiosos.
- Alentar la autoestima y el liderazgo.
- Entusiasmar en la acción.
- Generar el respeto mutuo.
- Expresarse claramente.
- Respetar la igualdad de género.
- Respetar la cultura e idiosincrasia de los grupos.
- Poseer conocimientos básicos en Gestión Integral de Riesgos y capacidad de expresar claramente cuáles son sus fundamentos.

Todo ello en función de que el grupo asignado a la confección del mapa comunitario de riesgos sea capaz de plasmar sus conocimientos, identificar peligros, vulnerabilidades y recursos, plantear posibles soluciones y elaborar un plan de acción con compromiso.

4.2 Rol de la comunidad

La construcción del mapa comunitario de gestión de riesgos es un proceso que conlleva incluir todas las voces, las miradas y las propuestas y que debe organizarse desde una perspectiva horizontal, en la cual todos los saberes y conocimientos sean considerados y valorados, transformando el mapa en un instrumento que represente a una comunidad. En este sentido, se busca combinar la mirada tecnicista con los conocimientos y saberes de las personas que forman parte de una comunidad.

Hablar de comunidad no es solo referirse al grupo de personas que habitan un espacio territorial, también incluye a los representantes de las instituciones estatales, las autoridades de la Protección Civil, las organizaciones sociales, políticas, deportivas, culturales y el sector privado, entre otras.

En el proceso de mapeo es importante la asignación de roles a cada integrante de la comunidad, como también identificar las demandas, necesidades y prioridades que tiene dicha comunidad con relación a la gestión de riesgos.



El mapeo comunitario de gestión de riesgos es una herramienta participativa que insta a los líderes y referentes comunitarios, y a cualquier miembro de la comunidad, a participar de una acción que tiene como fin último el mejoramiento de las condiciones de vida de su lugar de residencia.

Si el uso de la metodología aplicada por el equipo mediador y facilitador es pertinente, además de construir una herramienta aplicable, en este caso un mapa de riesgos, se convertirá en un vehículo de compromiso e identificación de los habitantes de un territorio como sujetos de derecho. De esta manera la comunidad tomará conciencia y se empoderará en cuanto a la importancia de su participación, de sus saberes y de la experiencia que implica enseñar y aprender. Si la participación se torna activa, el enfoque participativo generará en la comunidad beneficios a largo plazo y vínculos de unión y pertenencia que podrán ser utilizados en otras actividades.

La comunidad, con la apropiación de la metodología, advertirá la importancia del respeto y el diálogo, del reconocimiento de las tensiones y los conflictos como aprendizaje, de la no necesidad de jerarquización de saberes y personas y de la certidumbre de que todos poseen saberes importantes y necesarios. Es importante garantizar la equidad de género, valorar los saberes ancestrales de los adultos mayores, de las distintas culturas e idiosincrasias. Esto comprometerá a los sujetos individuales y colectivos ya que se pondrá en evidencia que para la construcción de un mapa comunitario de tales características es indispensable el conocimiento comunitario. Hay conocimientos sobre riesgos y vulnerabilidades que solo quienes habitan el territorio son capaces de ver y anticipar, y ante ello proponer soluciones pertinentes.

Por otro lado, ante la ocurrencia de algún desastre, la comunidad es la primera responsable, y es por ello que a mayor nivel de organización y participación mejores serán los resultados en cuanto a la prevención, mitigación y reconstrucción en ocurrencia de desastres. De esta manera también es posible compartir responsabilidades y asumir compromisos.

La participación de la comunidad permite tomar decisiones más acertadas y generar políticas con mejores resultados. Es por ello que de alguna manera promueve la responsabilidad de la comunidad y le permite la negociación y el seguimiento de los acuerdos con las autoridades, es decir, promueve la incidencia, herramienta imprescindible para que una comunidad mejore su calidad de vida.



Figura 6: Reunión con actores locales, Barrio San José, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina (IIED-AL), 2014, en BID, 2016, pág. 74.



4.3 Diálogo y acuerdos como base para la construcción del mapeo

Organizar la construcción de procesos participativos entre diferentes actores y representantes permite problematizar, poner en tensión, cuestionar, resignificar la gestión y los fundamentos ideológicos, teóricos y metodológicos de las políticas públicas y de los roles y funciones de cada integrante de la comunidad.

Por ello es fundamental el rol del equipo mediador y facilitador para generar acuerdos de trabajo entre cada una de las partes integrantes de este proceso participativo.

Desde la perspectiva de la participación comunitaria es necesaria la identificación de los roles que “juega” cada participante ya que estos complejizan las relaciones tanto de manera positiva como negativa en la construcción del mapa comunitario.

El equipo facilitador / mediador debe reconocer a los/as participantes dominantes, promoviendo que el mismo grupo pueda manejar la situación para que ningún integrante pueda centralizar el proceso y limitar la participación de los demás integrantes del grupo de mapeo. De forma opuesta, el/la facilitador/a debe orientar al grupo a fomentar la participación de quienes no lo hacen.

Dentro de los planteamientos para la construcción de los mapas comunitarios es necesaria la convocatoria a la mayor cantidad de actores y representantes de diversas organizaciones e instituciones. A partir del enfoque de participación comunitaria se tendrán como acuerdos:

- El diálogo y la escucha.
- El reconocimiento de todos los saberes.
- La reflexión y la retroalimentación.
- El compartir vivencias por ser generadoras de aprendizajes significativos.
- El fomento de la autoestima y el apoyo grupal.
- El respeto mutuo.
- El sentir y el pensar de las personas participantes, ya que van más allá de los datos objetivos y pueden generar reflexiones y conocimientos en cuanto a la comprensión de la comunidad y a la toma de decisiones.
- La igualdad de las personas participantes, lo que implica que la participación de cada uno de ellos también lo sea. La no existencia de jerarquías.
- Que el conocimiento recorra las discusiones de manera horizontal.
- La inexistencia de respuestas correctas a priori, necesitando todas ellas del consenso del grupo ya que es la manera de tomar las decisiones que redundará en beneficios para el grupo.
- El respeto por la idiosincrasia de cada grupo.
- Establecer que el nivel de alfabetización no es excluyente para la elaboración de un mapa comunitario de riesgos. Experiencias demuestran que la oralidad y el poder realizar y reconocer iconografías es suficiente.
- Ser receptivos, aceptar y brindar sugerencias.



- Tomar en cuenta las tensiones y los conflictos como parte del proceso y como una fuente de aprendizaje.
- Poner en valor todo lo que cada uno pueda aportar desde sus conocimientos previos y saberes ancestrales.
- Intentar crear definiciones propias y en conjunto.
- Crear acuerdos en la distribución de las tareas de acuerdo a los conocimientos y habilidades de cada uno.
- Promover la confianza en que toda información es valiosa y necesaria para el mapeo.
- Promover la socialización con los integrantes de la comunidad que no participan directamente en la construcción del mapa para que puedan colaborar transmitiendo historias e información que puedan nutrir el mapa y generar en la comunidad una idea más ampliada de la importancia de un mapa de riesgo comunitario.

CAPÍTULO

5

METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL MAPEO COMUNITARIO DE GESTIÓN DE RIESGOS

5.1 Organización del equipo de trabajo

Para la organización del equipo de trabajo se deben tener en cuenta las responsabilidades de la organización o institución que lidere y facilite la construcción del mapeo comunitario. Este proceso puede ser planteado desde las autoridades de protección civil de los municipios o provincias de acuerdo a las normativas y recursos que permitan habilitar el desarrollo de tales actividades.

Es común observar que muchas veces quienes lideran estos procesos son organizaciones de la sociedad civil (comedores, merenderos, asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas, mutuales, iglesias, sociedades de fomento, bibliotecas populares, centro de jubilados, centros culturales, clubes deportivos, entre otros) ya que por su trabajo en el territorio, además de ser las primeras respondedoras, son muy eficaces en identificar las demandas y necesidades a atender para la prevención de desastres y peligros que puedan afectar a la comunidad.

Las personas que formen parte de este equipo de trabajo deben contar con el respaldo y acompañamiento de todas las instituciones y organizaciones que conforman la comunidad.

La elaboración del mapa comunitario de gestión de riesgos es responsabilidad de la comunidad ya que sus integrantes conocen su territorio, sus peligros, sus recursos, sus amenazas, sus capacidades y sus vulnerabilidades.

5.2 Planificación del proceso

Para planificar la construcción del mapeo comunitario de gestión de riesgos es importante tener en cuenta los objetivos de todo el camino a recorrer. Esto permite elaborar mensajes claros y concretos para los participantes, diseñar las metodologías y técnicas a implementar, la forma de relevar la información y el análisis que marcará cómo se construirá el mapa comunitario.

A modo de ejemplo, pueden plantearse como objetivos del proceso de planificación:



- Organizar los pasos para la construcción del mapeo comunitario de gestión de riesgos con la participación de las organizaciones e instituciones que trabajan en nuestra comunidad.
- Convocar a todas las organizaciones e instituciones para la construcción del mapeo comunitario de gestión de riesgos.
- Identificar las principales necesidades, peligros, amenazas y vulnerabilidades de nuestra comunidad contando con la participación de las organizaciones e instituciones.
- Construir el mapa comunitario de gestión de riesgos con la participación de las organizaciones e instituciones.

Con la definición de los objetivos para la construcción del mapa se deben plantear los *pasos a seguir* que a su vez organizan las diferentes *actividades* a implementar, con períodos de tiempo acotados. Estas actividades deben ser pensadas y organizadas de acuerdo al grado de organización que tenga la comunidad, teniendo en cuenta: las amenazas y vulnerabilidades que tiene el territorio, las capacidades y recursos de los actores participantes, los tiempos en los cuales se plantea trabajar, entre otros puntos. El equipo de trabajo terminará de definir en conjunto con los actores participantes las actividades a desarrollar. Las siguientes son algunas de las actividades que se recomienda tener en cuenta al momento de la construcción de un mapeo comunitario. Trabajaremos con el diagrama de Gantt³ para definir los tiempos:

3 Un diagrama de Gantt es una herramienta que nos permite organizar y graficar en una tabla las diferentes actividades planificadas y asignarles una propuesta de tiempos acorde al contexto y a las capacidades para su implementación. Este diagrama permite visualizar cada actividad y revisarla en perspectiva a otras, midiendo sus tiempos, capacidades, posibilidades y articulaciones entre sí para su implementación. Plasma de manera muy visual, a través de un cronograma de barras horizontales, las actividades que forman parte de un plan o proyecto y su temporalización.



ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN	MATERIALES	SEMANAS				REVISAR
			1	2	3	4	
PASO 1: ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO							
Actividad 1: Constituir el equipo de trabajo	Es el punto de inicio de todo el proceso para lo cual se recomienda revisar el Capítulo 4 de este Manual.	Listado de datos del equipo de trabajo.	X				
Actividad 2: Trabajar en la planificación del proceso	El equipo de trabajo debe organizar los pasos y actividades para la construcción del mapa comunitario de gestión de riesgos.	Listado de pasos a tener en cuenta.	X				
Actividad 3: Identificar a los actores participantes	Se debe realizar un listado de las organizaciones e instituciones que trabajan (de manera directa o indirecta) en la comunidad en la gestión de riesgos.	Listado de contactos de las organizaciones e instituciones de la localidad.	X				
Actividad 4: Organizar la metodología y técnicas de trabajo para el desarrollo de los talleres de trabajo	Este proceso se enmarca dentro de un enfoque participativo y comunitario por lo cual la metodología debe garantizar la participación de toda la comunidad. Las técnicas y herramientas a diseñar e implementar deben promover procesos colaborativos, asociativos e integradores.	Documentos de consulta sobre gestión de riesgos. Documentos sobre metodologías participativas.	X				
Actividad 5: Identificar las principales fuentes de información y las técnicas para su relevamiento	Las herramientas y técnicas diseñadas deben relevar información primaria y contar con fuentes secundarias accesibles (internet, bibliotecas, informes, reportes, planos, etc.).	Listado de organizaciones e instituciones que cuente con fuentes secundarias de información, webs de información que permitan relevar datos, computadoras con acceso a internet. Impresora. Hojas. Afiches. Lapiceras. Fibrones. Mapas de la localidad. Informes de situación social, económica, política, etc.	X				



Actividad 6: Identificar los materiales y recursos que se utilizarán	Relevar los diferentes insumos para construir los mapas y los espacios para las reuniones y los trabajos a desarrollar.	Computadoras con acceso a internet. Impresora. Hojas. Afiches. Lapiceras. Fibrones. Mapas de la localidad.	X					
PASO 2: RELEVAMIENTO DE LOS INSUMOS								
Actividad 7: Convocatoria a los actores que van a participar en la construcción del mapa	Invitar a los referentes de la comunidad, a los representantes institucionales, a las autoridades locales, entre otros.	Listado de referentes convocados y contactados.	X					
Actividad 8: Desarrollo del taller de trabajo INTRODUCCIÓN A LA GESTIÓN DE RIESGOS COMUNITARIA	Exponer los objetivos de la reunión para destacar la importancia de la preparación y planificación comunal para la gestión del riesgo. Se explica qué es riesgo, qué es amenaza, qué es vulnerabilidad, etc., para que las personas participantes compartan y comprendan los conceptos básicos, esto es muy útil para cuando se haga el recorrido por la comunidad y se identifiquen los riesgos y amenazas y las vulnerabilidades.	Planificación de la actividad. Exposición amigable. Computadoras con acceso a internet. Impresora. Hojas. Afiches. Lapiceras. Fibrones. Mapas de la localidad.	X					
Actividad 9: Desarrollo del taller de trabajo: CONSTRUCCIÓN DE LOS MAPAS COMUNITARIOS DE GESTIÓN DE RIESGOS	Trabajar con todas las personas participantes en la identificación, descripción y ubicación de las amenazas y vulnerabilidades de la comunidad.	Planificación de la actividad. Exposición amigable sobre amenaza, vulnerabilidad y riesgo. Computadoras con acceso a internet. Impresora. Hojas. Afiches. Lapiceras. Fibrones. Mapas de la localidad.	X					


**PASO 3:
CONSTRUCCIÓN
DE LOS MAPAS EN
TERRITORIO**

Actividad 10: Relevamiento territorial de datos e información sobre amenazas	Trabajo de campo para la búsqueda de información sobre amenazas en fuentes primarias (entrevistas, observación directa, historias de vida, bitácora de fotografías, líneas de tiempo, etc.) y fuentes secundarias (acceso a base de datos, búsquedas en internet, relevamiento de información en instituciones públicas).	Listado de base de datos a relevar. Fichas de relevamiento de información primaria. Ficha de observación directa, de entrevistas, de grupos focales, etc. Computadoras con acceso a internet. Impresora. Hojas. Afiches. Lapiceras. Fibrones. Mapas de la localidad.		X	X	
Actividad 11: Relevamiento territorial de datos e información sobre vulnerabilidades	Trabajo de campo para la búsqueda de información sobre vulnerabilidad en fuentes primarias (entrevistas, observación directa, historias de vida, bitácora de fotografías, líneas de tiempo, etc.) y fuentes secundarias (acceso a base de datos, búsquedas en internet, relevamiento de información en instituciones públicas).	Listado de base de datos a relevar. Fichas de relevamiento de información primaria. Ficha de observación directa, de entrevistas, de grupos focales, etc. Computadoras con acceso a internet. Impresora. Hojas. Afiches. Lapiceras. Fibrones. Mapas de la localidad.		X	X	
Actividad 12: Relevamiento territorial de los recursos y capacidades de las organizaciones e instituciones	Trabajo de campo para la búsqueda de información de fuentes primarias (entrevistas, observación directa, cuestionario, etc.).	Listado de base de datos a relevar. Fichas de relevamiento de información primaria. Ficha de observación directa, de entrevistas, de grupos focales, etc. Computadoras con acceso a internet. Impresora. Hojas. Afiches. Lapiceras. Fibrones. Mapas de la localidad.		X	X	



Actividad 13: Análisis de la información relevada sobre amenazas, vulnerabilidades, recursos y capacidades en el territorio.	Reunión de trabajo con todas las personas participantes del proceso. Se organiza el análisis de las amenazas, vulnerabilidades, capacidades y recursos identificados y relevados. Se trabaja con los criterios de análisis y priorización.	Fichas de relevamiento de información primaria. Ficha de observación directa, de entrevistas, de grupos focales, etc. Computadoras con acceso a internet. Impresora. Hojas. Afiches. Lapiceras. Fibrones. Mapas de la localidad. Informes relevados.		X	X	
Actividad 14: Elaboración de mapa de amenazas del territorio	Se organiza el taller de trabajo donde se analizan los resultados de los relevamientos sobre las amenazas en el territorio. Se visibiliza y se trabaja con las iconografías planteadas.	Mapa de la localidad. Iconografía a indicar. Información procesada y analizada. Computadoras con acceso a internet. Impresora. Hojas. Afiches. Lapiceras. Fibrones. Mapas de la localidad. Informes relevados.		X	X	
Actividad 15: Elaboración del mapa de vulnerabilidades del territorio	Se organiza el taller de trabajo con los resultados de los relevamientos sobre las vulnerabilidades en el territorio. Se visibiliza y se trabaja con las iconografías planteadas.	Mapa de la localidad. Iconografía a indicar. Información procesada y analizada. Computadoras con acceso a internet. Impresora. Hojas. Afiches. Lapiceras. Fibrones. Mapas de la localidad. Informes relevados.		X	X	
Actividad 16: Elaboración del mapa comunitario de riesgos	Se organiza el taller de trabajo donde se trabaja con los resultados de los relevamientos sobre las amenazas, vulnerabilidades y riesgos en el territorio. Se visibiliza y se trabaja con las iconografías planteadas.	Mapa de la localidad. Iconografía a indicar. Información procesada y analizada. Computadoras con acceso a internet. Impresora. Hojas. Afiches. Lapiceras. Fibrones. Mapas de la localidad. Informes relevados.				



Actividad 17: Elaboración del mapa comunitario de gestión de riesgos	Se organiza el taller de trabajo donde se trabaja con los resultados de los relevamientos sobre las amenazas, vulnerabilidades, capacidades y recursos en el territorio. Se visibiliza y se trabaja con las iconografías planteadas.	Mapa de la localidad. Iconografía a indicar. Información procesada y analizada. Computadoras con acceso a internet. Impresora. Hojas. Afiches. Lapiceras. Fibrones. Mapas de la localidad. Informes relevados.						
PASO 4: PRESENTACIÓN DE LOS MAPAS								
Actividad 18: Reunión de presentación del mapa comunitario de gestión de riesgos	En esta actividad se convoca a toda la comunidad en un espacio amplio. En este encuentro se presentan los resultados del trabajo desarrollado.	Planificación de la actividad. Mapa comunitario de gestión de riesgos.				X		

5.3 Convocatoria de los/as participantes

Se recomienda que el equipo de trabajo haga un relevamiento de las diferentes instituciones, organizaciones, referentes, entre otros que tengan relación directa o indirecta con la prevención, mitigación y reducción de desastres, así como responsabilidades por sus funciones, o que posean experiencia en el territorio en otras labores y sectores. A continuación, presentamos un listado de instituciones y organizaciones de un barrio del Gran Buenos Aires.

Nombre	Tipo	Trabajo que desarrolla	Con quiénes trabaja
Protección Civil	Gubernamental	Atención de la gestión de los desastres	Instituciones y organizaciones que trabajan en la gestión de riesgo
Comedor "Pancita Feliz"	Organización comunitaria	Preparación de alimentos para proveerlos a las familias del barrio	Niños, niñas y adolescentes. Familias. Movimientos sociales
Merendero "Por una sonrisa"	Organización Comunitaria	Preparación de alimentos para proveerlos a las familias del barrio	Niños, niñas y adolescentes. Familias. Movimientos sociales



Escuela Primaria "Manuel Belgrano"	Gubernamental / Educativo	Formación educativa de las poblaciones	Niños, niñas y adolescentes. Familias. Comunidad Educativa Con todas las instituciones y organizaciones del territorio
Centro de Salud 506	Gubernamental / Salud	Atención primaria de salud comunitaria	Población de todas las edades, comunidad, organizaciones e instituciones del territorio
Parroquia Cristo Obrero	Organización sociedad civil	Trabajo con la comunidad en temas espirituales, protección y atención.	Población de todas las edades, comunidad, organizaciones e instituciones del territorio
Iglesia Evangelista "Nuevo Día"	Organización sociedad civil	Trabajo con la comunidad en temas espirituales, protección y atención.	Población de todas las edades, comunidad, organizaciones e instituciones del territorio
Centro de Jubilados y Pensionados Renacer	Organización sociedad civil	Atención y promoción con las personas adultas mayores	Adultos/as mayores Familias Comunidad, organizaciones e instituciones del territorio
Almacén "De Todo"	Empresa Familiar	Comercialización y provisión de alimentos de la canasta básica para la comunidad	Población de todas las edades, comunidad, proveedores
Restaurante "Mil Sabores"	Empresa Familiar	Comercialización y provisión de alimentos elaborados para la comunidad	Población de todas las edades, comunidad, proveedores
Centro Cultural "María Elena Walsh"	Organización sociedad civil	Trabajo en actividades recreativas, culturales, educativas con la comunidad	Población de todas las edades, comunidad, organizaciones e instituciones del territorio
Bomberos Voluntarios	Organización sociedad civil	Atención de incendios, rescates y evacuaciones en la comunidad	Comunidad, organizaciones e instituciones del territorio



De acuerdo al ejemplo anterior es importante organizar un listado de posibles organizaciones e instituciones que deberían ser convocadas, tomando como criterio:

- **Roles que cumplen en la comunidad** (por ejemplo, si trabajan en la atención de diferentes situaciones como las escuelas, centros de salud, provisión de alimentos como los comedores, el trabajo comunitario como los centros culturales o que trabajen directamente en la gestión de riesgos como los bomberos, entre otros).
- **Capacidades con las que cuentan** (por ejemplo, considerar las acciones que desarrollan, desde actividades formativas para la prevención de riesgo, la atención especializada como la labor de los bomberos, entre otros).
- **Recursos con los que cuenta** (por ejemplo, identificar los recursos materiales, económicos y financieros, entre otros que pueden sumar a la construcción del mapeo).

Nombre	Tipo	Trabajo que desarrolla	Con quiénes trabaja	Forma de contacto

5.4 Herramientas y técnicas para la construcción del mapa

Los procesos de planificación comunitaria deben implementarse desde una perspectiva participativa, adaptable e inclusiva. Para ello se deben identificar y analizar las características del grupo participante, la cantidad de participantes, los roles que tienen en su trabajo territorial, los trayectos que han recorrido, el espacio en el cual se trabajará y las capacidades del equipo de trabajo.

Desde esta perspectiva es importante organizar el proceso metodológico a implementar que estará marcado por el relevamiento, identificación y generación de datos sobre las amenazas, vulnerabilidades, capacidades y recursos del territorio.

Los datos son mediciones de objetos, eventos, situaciones de la realidad. Resultan significativos si se tiene en cuenta su fuente, el año y el lugar en el que fueron registrados. El análisis y procesamiento de los datos nos permite construir información. La información ordenada y con sentido se constituye en conocimiento para la toma de decisiones.

Para la construcción de los datos es importante trabajar sobre la complementación entre la investigación cuantitativa (donde trabajamos con datos numéricos que permiten caracterizar un evento o situación, por ejemplo, la tasa de natalidad, la cantidad de población, recabados a partir de censos o encuestas) y la investigación cualitativa (donde abordamos los atributos o cualidades de un evento u objeto de la realidad que



son no cuantificables, por ejemplo, las percepciones y valoraciones de la población sobre las inundaciones, que son relevadas mediante entrevistas). Sumado a ello también es importante identificar las formas de acceso a los datos y a la información, como lo son las fuentes primarias y secundarias.

- Las fuentes primarias brindan evidencia directa sobre lo que se quiere conocer, para lo cual se aplican variadas herramientas y técnicas de relevamiento de información, como ser entrevistas, encuestas, cuestionarios, observación directa, entre otras.
- Trabajar con fuentes secundarias implica la construcción de información a partir del procesamiento de documentos o de datos estadísticos disponibles, producidos previamente y con otro fin.

FUENTES PRIMARIAS	FUENTES SECUNDARIAS
Entrevistas	Censos
Encuestas	Encuestas desarrolladas por entidades oficiales u organizaciones
Cuestionarios	Artículos periodísticos y de revistas
Mapeos	Informes de investigación
Líneas de tiempo	Libros
Historias de vida	Manuales de trabajo
Fotografías	Videos o audios
Diarios de relevamiento	
Informes técnicos de primera mano	

Estas condiciones permiten elegir las técnicas a utilizar para el trabajo de problematización, relevamiento y análisis de situaciones, así como las herramientas a diseñar para el trabajo territorial.

Las técnicas participativas son formas, procedimientos o dinámicas que permiten organizar y desarrollar la actividad de un grupo para lograr los objetivos propuestos. Sirven para realizar la investigación cualitativa (porque se trabaja a partir de relevar características, condiciones y situaciones del territorio) permitiendo abordar los objetivos planteados, que serían identificar, recoger, relevar y organizar información de primera mano (a partir del contacto con las personas) que luego será analizada por grupos de discusión para construir los insumos y contenidos para los mapeos. A manera de ejemplo compartimos algunas de las técnicas participativas:



TÉCNICA	PROPÓSITO	PUNTOS A TENER EN CUENTA	CONTENIDOS
LLUVIA DE IDEAS	Esta técnica tiene como finalidad desarrollar un primer relevamiento entre todas y todos los/as participantes sobre una idea, problema o situación. Permite que todas las personas puedan compartir e intercambiar sus ideas, pareceres y conocimientos sobre determinados temas.	Seleccione a los/las participantes considerando edad, género, relación con la gestión de riesgo (si trabaja en la prevención, mitigación, atención, etc.). Esta técnica permite organizar diferentes puntos de vista y socializarlos entre todas las personas participantes. Elija a una persona que pueda tomar notas en la pizarra, afiche o rotafolio. Se recomienda que esta persona no sea el/la facilitador/a, de manera que el/ella y los/las participantes puedan concentrarse en el tema. Debe contar con un espacio (sala, auditorio o lugar amplio) donde pueda encontrarse con las personas a entrevistar. También se puede trabajar con plataformas digitales como Zoom, Meet, Jitsi, videollamadas, etc.	Se inicia con la discusión en grupos para intercambiar primeras ideas sobre un tema planteado. En este caso, el conocimiento y las percepciones sobre las amenazas y vulnerabilidades en el territorio. Luego de estos intercambios se procederá a consolidar las ideas. Para ello, solicite a las personas participantes que expliquen por qué propusieron esas ideas, y seleccionen juntos cuáles mantendrán o eliminarán.
OBSERVACIÓN DIRECTA	Esta técnica facilita el acercamiento directo a la comunidad y la interacción con la población. Se desarrolla a partir de determinados puntos que el observador debe relevar en un territorio determinado.	Para organizar la observación directa es importante la confección de una Guía de Observación. Cada integrante que participe debe completar esta guía, relevando la información de lo que observa.	Dentro de los contenidos de la Guía de Observación tenemos: Fecha y horario del relevamiento de la información. Organizar puntos de observación como, por ejemplo: Información demográfica: distribución de la población (edad, trabajo, género), rutina diaria (niños/as en edad escolar que asisten al colegio, adultos con niños/as en el hogar, adultos que trabajan en el campo), estructura familiar (miembros de familia nuclear o extendida, hogares con niños/as como cabeza de familia) e interacción de la comunidad. Infraestructura: tipos de hogares y otra infraestructura, uso de letrinas; materiales de construcción, diseño y proximidad de construcciones; tipos de caminos; parques con juegos para niños/





			<p>as y áreas verdes, y espacios deportivos. Salud, y otros servicios esenciales: saneamiento (alcantarillado, agua corriente y disponibilidad, funcionalidad y tipo); disponibilidad de electricidad, agua y teléfono; servicios básicos existentes; distancia que las personas recorren para llegar a colegios y centros de salud; presencia de animales en la calle; instituciones presentes y actitud y conducta relacionadas con la prevención y la higiene. Actividades cotidianas. Principales zonas de peligro en la comunidad.</p>
<p>ENTREVISTAS CON GRUPOS FOCALES</p>	<p>Permiten conocer la historia de los desastres, las experiencias de prevención, las percepciones de riesgo y los puntos de vista de los líderes, autoridades, referentes de las organizaciones.</p>	<p>Seleccione a los/las participantes considerando edad, género, relación con la gestión de riesgo (si trabaja en la prevención, mitigación, atención, etc.). Considere su función respecto del tema y la relación con los diferentes actores que trabajan en el territorio. Debe contar con un espacio (sala, auditorio o lugar amplio) donde pueda encontrarse con las personas a entrevistar. También se puede trabajar con plataformas digitales como Zoom, Meet, Jitsi, videollamadas, etc. Puede tomar nota, solicitar grabar la entrevista, previo consentimiento de las personas participantes, indicando el uso de la información.</p>	<p>Se recomienda trabajar con entrevistas semiestructuradas, planteando temas que incluyan la voz de todas las personas participantes. Como temas a tratar se recomiendan: Conocimiento y percepciones sobre las amenazas y vulnerabilidades en el territorio. Historia de los desastres del territorio Experiencias de prevención, mitigación, atención de desastres.</p>
<p>HISTORIAS DE VIDA</p>	<p>Esta técnica permite reconstruir la historia testimonial de los procesos de generación de las condiciones de riesgo y vulnerabilidad aunque tiene muchas potencialidades de reconstrucción histórica.</p>	<p>Las historias de vida pueden, además, ser motivadoras de reflexión grupal que parte de una narración con lenguaje común de lo vivido. Deben trabajarse sobre puntos estructurados que permitan a las personas participantes compartir su visión de los diversos aspectos de su comunidad, de los diferentes sucesos históricos que las afectaron, de los peligros y de las amenazas.</p>	<p>Se deben estructurar los temas que se van a tratar, así como las preguntas. Algunos temas incluyen su red de relaciones familiares y de amigos, sus identificaciones, sus actividades económicas, sus expectativas, los momentos claves en su vida, entre otros. Por ello, es necesario definir las preguntas de acuerdo con las necesidades del trabajo educativo.</p>



			<p>Para generar información representativa de una comunidad, las historias de vida deben aplicarse a más de una persona, siendo de mucha utilidad llegar al punto en que las historias comienzan a repetirse. Por otro lado, el abordar diversos aspectos de la vida de una persona permite analizar las interrelaciones entre los diferentes ámbitos de la vida social: familia, economía, religión, etc.</p>
<p>LÍNEA DE TIEMPO</p>	<p>Tiene como finalidad relevar las diferentes situaciones de desastres que afectaron históricamente al territorio en el cual vamos a trabajar la construcción del mapa comunitario.</p>	<p>Para la aplicación de esta técnica es importante identificar a las personas que tienen más tiempo viviendo en la comunidad. Ellas nos pueden brindar un recuento de las diferentes situaciones de desastres que afectaron a la comunidad. Asimismo también se debe complementar esta información con relevamiento de fuentes secundarias, como es la búsqueda en internet, en archivos de diarios y revistas, en informes y reportes.</p>	<p>Se recomienda organizar los primeros datos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar los principales desastres que afectaron a la comunidad. • Caracterizar cómo sucedieron. • Indicar la fecha y el contexto. • Organizar información complementaria como fotografías, algún balance, entre otros. • Trabajar sobre un afiche marcando períodos de tiempos (desde 1900 en adelante, por ejemplo, y sobre ello ir por década para ubicar cada desastre o situación de riesgo que haya afectado a la comunidad). <p>Esta actividad se puede trabajar en una reunión de trabajo con las personas que puedan socializarnos estas experiencias.</p> <p>También se puede trabajar de manera individual a partir de una entrevista semiestructurada con los temas indicados anteriormente.</p>



La construcción de herramientas de relevamiento de información exige una cuidadosa revisión sobre que indicadores o variables vamos a profundizar. Para ello debemos tener en cuenta las siguientes preguntas:

- ¿Qué información se precisa relevar?
- ¿Qué elementos de relevamiento debe contener esta herramienta?
- ¿Cuánto tiempo se necesita para su implementación?

Sobre estos supuestos vamos a presentar, a manera de ejemplo, algunas herramientas:

HERRAMIENTA	PROPÓSITO	CONTENIDOS
Ficha de relevamiento de información de la población de la comunitaria	Identificar y relevar la información demográfica sobre las familias de la comunidad	<p>Esta ficha debe relevar los siguientes datos:</p> <p>Cantidad de familias.</p> <p>Ubicación de cada familia.</p> <p>Cantidad de integrantes por familia.</p> <p>Cantidad de personas por edad y género.</p> <p>Cantidad de niños y niñas por rango de edades (0 a 2 años / 3 a 5 años / 6 a 12 años).</p> <p>Cantidad de personas entre 13 a 60 años.</p> <p>Cantidad de personas mayores de 60 años.</p> <p>Cantidad de personas con discapacidades.</p> <p>Cantidad de personas embarazadas.</p> <p>Cantidad de viviendas con servicios básicos.</p>



<p>Ficha de relevamiento de amenazas de la comunidad</p>	<p>Identificar las principales amenazas / peligros que tiene la comunidad</p>	<p>Indicar los eventos adversos que afectaron a la comunidad. ¿Qué consecuencias han ocasionado estos eventos? ¿Cuáles son los peligros más frecuentes? ¿Cuáles fueron las zonas más afectadas? ¿Cuáles fueron las acciones de atención después del desastre?</p>
<p>Ficha de relevamiento de las vulnerabilidades de la comunidad</p>	<p>Identificar y relevar las principales vulnerabilidades sociales, políticas, económicas, ambientales y geográficas que presenta el territorio</p>	<p>Cantidad de niños, niñas, adolescentes, adultos, ancianos. Materiales de construcción de las viviendas. Zona en la que se asientan las viviendas (a la vera de un río, al pie de una montaña). Capacidad de atención del sistema de salud. Principales actividades económicas de la comunidad. Niveles de pobreza y desigualdad.</p>

Se debe recordar que las herramientas se construyen en función a la demanda del equipo de trabajo y la caracterización del territorio, de la población, de las relaciones que existen entre las organizaciones e instituciones, de la magnitud de las amenazas y las vulnerabilidades.

5.5 Criterios de análisis y priorización

En este apartado compartiremos algunos criterios para trabajar el análisis y priorización de las amenazas, vulnerabilidades, problemas y otro/as que se encuentren en los relevamientos a desarrollar.

Podemos indicar la *Selección según ponderación de Criterios*⁴ donde se propone organizar un grupo de criterios y se le otorga a cada uno un valor para abordar cada uno de los problemas analizados. Estos son:

4 Para mayor información puede consultarse Pracilio, H. O. y Virgolini, Mario (2014), "La planificación local participativa aplicada al desarrollo de sistemas municipales de salud. El programa Pro-Salud en la provincia de Buenos Aires". Dirección General de Planificación, Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, Argentina Herramientas Metodológicas ASL.



- **Magnitud:** refiere a la cantidad de población que está afectada por el problema.
- **Tendencia:** alude a la evolución que se espera para los próximos años si no se actúa.
- **Daño:** refiere a la gravedad del problema.
- **Posibilidades de reducción:** alude a si el problema es efectivamente modificable.
- **Posibilidades de solución:** desde el punto de vista institucional, financiero, comunitario.
- **Grado de interés:** expresa el interés del gobierno municipal y de un espectro más amplio de actores en abordar su solución o reducción.
- Los valores van de 1 a 5, donde 1 indica el grado mínimo y el 5 máximo. De acuerdo al puntaje total que sume cada problema se establecerá el orden de prioridad.

De esta manera:

AMENAZA / VULNERABILIDAD / PROBLEMA	MAGNITUD	TENDENCIA	DAÑO	POSIBILIDADES DE REDUCCIÓN	POSIBILIDADES DE SOLUCIÓN	GRADO DE INTERÉS	TOTAL
Valores	Ninguna 1 Baja 2 Media 3 Alta 4 Muy Alta 5	Decreciente 1 Estable 2 Inestable 3 Creciente inestable 4 Creciente 5	Ninguna 1 Baja 2 Media 3 Alta 4 Muy Alta 5				
Alta incidencia de inundaciones que afectan a las poblaciones de la comunidad de la Ribera	5	5	5	1	1	1	18
Alta concentración de viviendas ubicadas en zonas de quebradas por donde se evacúan aludes	5	5	5	3	3	3	24



5.6 Materiales y logística

Previo a la organización de la construcción de mapa comunitario de gestión de riesgos se recomienda contar con los siguientes materiales básicos:

- Pizarras.
- Rotafolios.
- Mesas de trabajo.
- Hojas A4.
- Reglas grandes y pequeñas.
- Afiches.
- Papel filmína.
- Cinta adhesiva.
- Tijeras.
- Lápices de colores.
- Lápices de grafito.
- Marcadores permanentes de colores.
- Borradores.
- Plantilla de símbolos de peligros, vulnerabilidad y recursos.
- Plano topográfico y catastral elaborado y actualizado con información del territorio (se puede coordinar con el municipio para conseguirlo).
- Imagen satelital del territorio que ocupa la comunidad obtenida por internet.
- Computadoras con acceso a internet.
- Celulares con acceso a 4G.
- Opcional: Brújula.
- Opcional: GPS, Global Positioning System (Sistema de Posicionamiento Global).
- Alimentos para las reuniones de trabajo.
- Acceso a plataforma de reuniones de trabajo (Zoom, Meet, Jitsi).

Para el desarrollo de las actividades es importante abordar el escenario de trabajo presencial de intercambio en el territorio o, en su defecto, en contexto de pandemia, trabajarlo de manera virtual.

Si se trabaja de manera presencial es importante organizarse para gestionar en las mejores condiciones la construcción del proceso, por lo que se recomienda:



- Contar con un espacio amplio donde se pueda trabajar con todas las personas participantes. Que se cuente con mesas y sillas y con las condiciones para trabajar grupalmente.
- Gestionar los debidos permisos para el relevamiento de información de las instituciones y organizaciones con las que se trabaje.
- Organizar los recorridos territoriales de las personas que trabajen en el relevamiento, de ser posible contar con viáticos para compensar estos gastos.

BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, Francisco (2007), Teoría y Práctica del Enfoque del Desarrollo Local en Revista académica, editada y mantenida por el Grupo EUMED.NET de la Universidad de Málaga. Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, Año 1, Nro. 0, abril, mayo, junio de 2007, pp. 39-61, España. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Albuquerque.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2016), Una mirada de la gestión de riesgo de desastres desde el nivel local en Argentina, División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres. X. Serie. Buenos Aires.
- Budjac Corvette, Barbara (2011), Técnicas de negociación y resolución de conflictos, Pearson Educación, México.
- Centro Internacional para la Investigación del Fenómeno de El Niño (CIIFEN), Aproximación para el cálculo de riesgo. Visitado el 8 de noviembre de 2020 http://www.ciifen.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=84&Itemid=336&lang=es
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987), Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo “Nuestro futuro común”, Asamblea General de Naciones Unidas, ONU.
- Consejo Nacional para la Reducción de Desastres (2015), Manual de Gestión para la Reducción del Riesgo a los Desastres en los Procesos de Desarrollo Municipal, Secretaría Ejecutiva de la CONRED, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) y DIPECHO IX de la Comisión Europea, Guatemala.
- CONSORCIO COOPI-CARE (2015), Mapeo Participativo Comunitario - MPC - Una experiencia aplicada en el IX Plan de Acción DIPECHO, Guatemala.
- CRED y UNISDR (2018), Pérdidas económicas, pobreza y desastres 1998-2017, EIRD. <https://eird.org/americas/docs/perdidas-economicas-pobreza-y-desastres.pdf>
- Dirección de Educación Civil, Defensa Civil de la Provincia de Buenos Aires (2019), “Guía metodológica para la elaboración del Plan de Emergencias Municipal”, Argentina, Buenos Aires. https://www.mseg.gba.gov.ar/interior/def_civil_dp/index.html



- Equipo Andecha. Participación y Trabajo Comunitario (2016), Curso de Capacitación al Voluntariado Aplicación del enfoque de la Participación Social en la intervención comunitaria, Documento de Trabajo, Madrid. En https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1470296216_1_curso_participacion_acce.pdf
- Fals Borda, Orlando (1999), Orígenes universales y retos actuales de la IAP. Análisis Político, (38), 73-90. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/79283>
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna (2008), Análisis de vulnerabilidad y capacidad, Caja de herramientas con fichas de referencia, Ginebra.
- Ferradas, Pedro y Del Castillo, Gabriela (2009), Mis derechos y la Gestión de Riesgo, Soluciones Prácticas - ITDG, Save the Children, Lima.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF (2016), Reducción del riesgo de desastres centrada en la niñez, Contribuir al Desarrollo Resiliente, Ciudad de Panamá.
- Freire, Paulo (2003), El grito manso. Siglo Veintiuno Editores SA, México.
- Gonda, Noémi; Pommier, Denis; Rocha, Osmín (2004), Prevención y resolución de conflictos en torno a la tierra y los recursos naturales: manual práctico de mapeo comunitario y uso del GPS para organizaciones locales de desarrollo, 1ª edición, Managua, Unión Europea.
- González-González, Martín y Pereda-Rodríguez, Justo Luis (2009), Enfoque Participativo y Desarrollo Local Comunitario, en Revista Científica Avances, CIGET, Pinar del Río, Vol. 11, N° 4, octubre - diciembre 2009, Cuba. http://www.ciget.pinar.cu/Revista/No.2009-4/articulos/enfoque_participativo.pdf
- Granés Maya, Alberto; Jaramillo, Juanita y Martínez Medina, Luis Carlos (2019), El Enfoque Diferencial en la Gestión del Riesgo de Desastres: etnia, género y discapacidad, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Bogotá.
- Hernández Orta, Gustavo (2012), Manual de Gestión y Resolución de Conflictos, Inclusión y Equidad Consultora, SC, México D.F.
- Herrero, Ana; Natenzon, Carolina y Miño, Mariela (2018), Vulnerabilidad social, amenazas y riesgos frente al cambio climático en el Aglomerado Gran Buenos Aires. Documento de Trabajo N° 172. CIPPEC, Programa de Ciudades, Área de Desarrollo Económico, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Defensa Civil, INDECI (2007), Metodologías y herramientas para la capacitación en gestión de riesgo de desastres, Soluciones Prácticas, Unión Europea, Lima.



Instituto Nacional de Defensa Civil, INDECI (2016), Manual para la Elaboración del Mapa Comunitario de Riesgo, Nivel Intermedio, Centro de Procesamiento de Información Geoespacial (CEPIG), Lima.

Jaramillo, Juana (2013), Guía Comunitaria para la Gestión del Riesgo de Desastres, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Gobierno de Colombia, Bogotá.

Ley N° 27.287 del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27287-266631/texto>

Marco de Sendai (2015), aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en junio de 2015. https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

Méndez Casariego, Hugo y Pascale Medina, Carla (coordinación técnica) (2014), Ordenamiento Territorial en el Municipio: una guía metodológica. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Argentina, e Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Argentina. Santiago, Chile.

Ministerio de Educación (2009), Gestión del riesgo en instituciones educativas. Guía para docentes de educación básica regular, Soluciones Prácticas, IV DIPECHO, CARE, COOPI, PNUD, UNESCO y UNICEF, Lima.

Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2020), Cuaderno de participación y formación, Registro de Promotorxs Territoriales de Género y Diversidad a Nivel Comunitario, Tejiendo Matria, Argentina Unida, Buenos Aires.

Miranda Abaunza, Byron (2012), Negociación y manejo de conflictos: Programa de Formación - Acción para Líderes Rurales: Desatando Energías Locales; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José, Costa Rica.

Monge-Rodríguez, Yordenis Virgilia y Macías-Chávez, Alexis Rafael (2016), El desarrollo local. Enfoques para su conceptualización en Olimpia, Revista de la Facultad de Cultura Física de la Universidad de Granma. Vol. 13 N° 39, enero-junio 2016. Cuba. <https://revistas.udg.co.cu/index.php/olimpia/article/view/1344/2381>

Municipalidad de General San Martín (2017), San Martín Resiliente: Una política municipal de gestión del riesgo de desastres, Buenos Aires.

Organización Mundial de la Salud - OMS (2011), Informe Mundial sobre la discapacidad, Banco Mundial, Ediciones OMS, Malta. https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/accessible_es.pdf?ua=1

Organización Panamericana de la Salud (2006), Guía para la elaboración de mapas de riesgos comunitarios, Quito.

Rubiano Vargas, Diana Marcela y Ramírez Cortés, Fernando (2009), Incorporando la Gestión del Riesgo de Desastres en la Planificación y Gestión Territorial, Guía Técnica para la Interpretación y Aplicación del Análisis de Amenazas y Riesgos, Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN, Comunidad Andina y Comisión Europea, Lima.

Save the Children (2005), Programación de los Derechos del Niño, Cómo aplicar un Enfoque de Derechos en la programación, Un manual para los miembros de la Alianza Internacional Save the Children, 2ª edición, Lima.

Soluciones Prácticas - ITDG (2008), Más seguros ante inundaciones. Manual comunitario para la reducción de riesgo y preparación ante situaciones de desastre, Lima.

UNISDR (2009), Terminología sobre Reducción de Desastres, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (UNISDR), Ginebra, ONU.



