



# Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre

Elena Correa



THE WORLD BANK



**GFDRR**  
Global Facility for Disaster Reduction and Recovery



# **Guía** **de Reasentamiento para** **poblaciones en riesgo** **de desastre**

Elena Correa  
Fernando Ramírez  
Haris Sanahuja



## Guía de Reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre

Copyright © 2011 por Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial  
Región de América Latina y El Caribe  
1818 H Street, N.W. Washington, D.C. 20433, U.S.A.  
www.bancomundial.org.

Todos los derechos reservados  
Primera edición en español: Mayo de 2011

Esta obra fue publicada también en inglés por el Banco Mundial y el Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR) con el título *Populations at risk of disaster. A resettlement guide*. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la información incluida en esta publicación y no aceptan responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada de su uso o interpretación. Además, los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en este libro no reemplazan las políticas operacionales o procedimientos del Banco Mundial en el tema que desarrolla.

### Derechos y permisos

El material de esta publicación está protegido por el derecho de propiedad intelectual. Las solicitudes de autorización para reproducir partes de esta publicación deberán enviarse a Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, teléfono 978-750-8400, fax 978-750-4470, <http://www.copyright.com/>. Cualquier otra pregunta sobre los derechos y licencias debe ser dirigida al número de fax referido.

Impreso y hecho en Washington DC, Mayo 2011  
Banco Mundial y GFDRR

**Edición general:** Marcela Giraldo

**Diseño gráfico y portada:** Mauricio González

**Fotografía de la portada:** Joaquin Toro y archivos de Caja de Vivienda Popular de Bogotá (Colombia), Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Argentina), Secretaria Municipal de Habitacao, Prefeitura do Municipio de Sao Paulo (Brasil).

**Colaboración especial:** Paivi Koskinen-Lewis

Guía de Reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre / Elena Correa, Haris Sanahuja, Fernando Ramírez. Banco Mundial : GFDRR, 2011.

180 p. : il.

333.31091724/C67s

1. Reasentamiento preventivo – Desastre naturales – Guía. – 2. Desastres naturales – Reasentamiento preventivo – Guía. – 3. Guía – Reasentamiento preventivo – Desastres naturales. I. Correa Elena, coaut. II. Sanahuja, Haris, coaut. – III. Ramírez, Fernando, coaut.

# Contenido

<b>Presentación</b>	<b>7</b>
<b>Guía del usuario</b>	<b>9</b>
<b>PRIMERA PARTE</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo 1</b>	<b>15</b>
<hr/>	
<b>El riesgo de desastres y sus estrategias para su reducción</b> <i>Haris Sanahuja</i>	
1. <b>Patrones y tendencias globales en la ocurrencia e impacto de desastres</b>	<b>16</b>
1.1 El impacto de los desastres	18
1.2 La distribución diferencial del riesgo	22
1.3 El riesgo intensivo y extensivo	22
1.4 Un clima cambiante	23
2. <b>Marcos institucionales y estrategias para reducción del riesgo de desastres</b>	<b>24</b>
2.1 La evolución de reducción de riesgo en el ámbito global	24
2.2 Los diferentes enfoques de la gestión del riesgo y sus herramientas	25
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>29</b>
<b>Glosario de siglas, acrónimos y abreviaturas</b>	<b>31</b>
<b>Capítulo 2</b>	<b>33</b>
<hr/>	
<b>Reasentamiento preventivo en una política integral de reducción de riesgo</b> <i>Fernando Ramírez</i>	
1. <b>Gestión de riesgo de desastres</b>	<b>33</b>
2. <b>El reasentamiento en el marco de una política integral de gestión de riesgo</b>	<b>35</b>
3. <b>Pertinencia del reasentamiento en relación con las características del fenómeno natural</b>	<b>37</b>

4.	<b>Pertinencia del reasentamiento en relación con el tipo de fenómeno natural</b>	<b>39</b>
4.1	Los sismos	39
4.2	Las erupciones volcánicas	40
4.3	Los huracanes, tormentas, vendavales y otros fenómenos hidrometeorológicos	41
4.4	Las inundaciones	42
4.5	Los deslizamientos	43
4.6	Tsunamis	44
5.	<b>Beneficios del reasentamiento preventivo</b>	<b>44</b>
 <b>SEGUNDA PARTE</b>		 <b>49</b>
<b>Fase 1</b>		<b>51</b>
<hr/>		
<b>Formulación del plan de reducción de riesgo de desastre y determinación de la pertinencia del reasentamiento</b>		
<i>Fernando Ramírez</i>		
1.	<b>Análisis y valoración del riesgo</b>	<b>52</b>
1.1	Identificación y caracterización de la amenaza	53
1.2	Identificación de los elementos	53
1.3	Evaluación de vulnerabilidad	53
1.4	Definición de niveles de riesgo y estimación de pérdidas potenciales	54
1.5	Definición de niveles de incertidumbre	55
1.6	La determinación del riesgo aceptable	55
2.	<b>Análisis de las medidas de mitigación</b>	<b>57</b>
2.1	Identificación de alternativas factibles de mitigación	57
2.2	Análisis de las medidas de mitigación	57
3.	<b>Formulación de la estrategia de gestión de riesgo</b>	<b>59</b>
4.	<b>Formulación participativa del plan de reducción de riesgo de desastre</b>	<b>59</b>
4.1	Enfoque de marco lógico	61
 <b>Fase 2</b>		 <b>73</b>
<hr/>		
<b>Preparación para planeación y ejecución del reasentamiento</b>		
1.	<b>Impactos del desplazamiento y reasentamiento de población</b>	<b>73</b>
1.1	Impactos sobre la población desplazada	74
1.2	Impactos sobre el territorio	75
1.3	Impactos sobre la población que continuará residiendo en el lugar	76
1.4	Impactos sobre la población receptora	76
2.	<b>Objetivos del reasentamiento preventivo</b>	<b>76</b>
3.	<b>El reasentamiento como proceso multidimensional</b>	<b>78</b>

<b>4. Preparación para la planificación del reasentamiento</b>	<b>79</b>
4.1 Definición de entidad responsable de la preparación y ejecución	80
4.2 Definición de modalidad de ejecución	80
4.3 Conformación de equipo de trabajo	80
4.4 Definición de entidades participantes y mecanismos de coordinación interinstitucional	82
4.5 Diseño de sistemas de manejo de información	85
4.6 Diseño de mecanismos de información y canales bilaterales de comunicación	85
4.7 Diseño del sistema de atención de quejas y reclamos	88
4.8 Diseño de mecanismos de resolución de conflictos	89
4.9 Definición de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas	90
4.10 Preparación del cronograma para la fase analítica y de planificación	91
4.11 Elaboración del presupuesto para la fase analítica y de planificación	91
<b>5. Resultados fase de preparación</b>	<b>91</b>

## **Fase 3** **93**

### **Fase analítica para la formulación del programa de reasentamiento**

<b>1. Información a la comunidad</b>	<b>93</b>
1.1 Objetivos	94
1.2 Población objetivo	94
1.3 Mecanismos de información	94
<b>2. Análisis de la situación actual de la población por reasentar</b>	<b>97</b>
2.1 Censo y estudio socioeconómico y cultural	101
2.2 Inventario de predios, edificaciones y construcciones	108
2.3 Estudio de títulos	109
2.4 Sistemas de manejo de la información	110
2.5 Análisis de la información	110
2.6 Clasificación de población por tipo de impacto y grado de vulnerabilidad	110
2.7 Objetivos del reasentamiento	112
<b>3. Alternativas de reasentamiento</b>	<b>113</b>
3.1 Reasentamiento colectivo	114
3.2 Reasentamiento individual	114
3.3 Menú de alternativas y opciones de reasentamiento	115
<b>4. Validación de resultados de fase analítica, consulta y concertación</b>	<b>115</b>
<b>5. Impactos población que continuara residiendo en el lugar</b>	<b>119</b>
5.1 Identificación de impactos y medidas de manejo	119
5.2 Validación y consulta con población que continuará residiendo en el lugar	120

6. Usos potenciales áreas en riesgo por recuperar	121
7. Preparación del documento de la fase analítica	122
8. Resultados fase analítica	123
<b>Fase 4</b>	<b>125</b>
<b>Fase de planificación: formulación del programa de reasentamiento</b>	
1. Programa de reasentamiento	126
2. Programa de reasentamiento colectivo	126
2.1 Componente de información y comunicación	126
2.2 Componente tierra	128
2.3 Componente infraestructura y acceso a servicios	132
2.4 Componente entrega de viviendas, unidades productivas y traslado	136
2.5 Componente de desarrollo económico	139
2.6 Componente desarrollo social	141
3. Programa de reasentamiento individual	143
3.1 Componente de información y comunicación	144
3.2 Componente adquisición inmuebles en zona de riesgo	145
3.3 Componente adquisición vivienda o inmueble de reposición	147
3.4 Componente apoyo al restablecimiento de condiciones socioeconómicas	149
4. Programa de restablecimiento de condiciones población residente no desplazada	150
5. Programa de contingencia	152
6. Programa de recuperación y rehabilitación terrenos en riesgo	154
7. Mecanismos de atención de quejas, reclamos y resolución de conflictos	156
8. Sistema de monitoreo y evaluación	156
9. Cronograma	162
10. Presupuesto	162
11. Elaboración documento plan y divulgación	164
12. Consulta y concertación final	164
13. Resultados fase de planificación	164
<b>Glosario técnico</b>	<b>167</b>
<b>Sumario de autores y colaboradores</b>	<b>179</b>

# Presentación

En la primera década del siglo XXI el mundo se encuentra con una población que casi alcanza siete mil millones de habitantes y con dos fuertes tendencias que van en aumento, la rápida urbanización y los desastres naturales, cuya combinación aumenta sustancialmente el riesgo intensivo al que están expuestas millones de personas, especialmente en los países en desarrollo.

El incremento en el número y magnitud de los desastres ha llevado al desarrollo de marcos conceptuales que brindan mayores elementos para comprender los diferentes factores que los desencadenan -más allá de las propias amenazas naturales- y a la formulación de estrategias integrales de reducción de riesgo de los mismos. Así mismo, 168 países han adoptado el Marco de Acción de Hyogo 2005 - 2015 para reducir sustancialmente las pérdidas humanas, sociales y económicas causadas por los desastres.

Las estrategias de reducción de riesgo dan una gran importancia a las medidas de prevención, por medio de la reducción de la exposición a las amenazas naturales, de la vulnerabilidad de las personas y de la infraestructura, y el fortalecimiento de las instituciones para una adecuada gestión de reducción de riesgo de desastre. Una de las medidas para reducir la exposición de poblaciones para determinadas amenazas naturales, cuando el riesgo no puede ser controlado con ninguna medida, es su reasentamiento.

El reasentamiento planificado de poblaciones ha estado asociado a la ejecución de proyectos de desarrollo que requieren extensiones de tierra para su implementación y por lo tanto causan el desplazamiento obligatorio de personas y actividades productivas. En estos casos, el reasentamiento se lleva a cabo como un pre-requisito para el desarrollo del proyecto y no necesariamente con el propósito de beneficiar a la población que se debe reasentar. Existen también otro tipo de eventos que causan desplazamiento de personas, como el manejo de recursos naturales, ya sea para su protección o recuperación, o situaciones de guerras y conflictos cuando las personas son desplazadas violentamente de sus y viviendas y despojadas de sus posesiones.

En el caso de desastres naturales, el reasentamiento se ha incorporado para la etapa de reconstrucción posdesastre, cuando las poblaciones afectadas no pueden volver a ubicarse en sus lugares de origen, ya sea porque estos desaparecieron o porque las condiciones de riesgo prevalecen y no pueden controlarse con otras medidas. Sin embargo, el reasentamiento preventivo para reducir el riesgo de desastre, es una medida que algunos países están empezando a aplicar de manera sistemática recientemente.

El reasentamiento de población es un proceso complejo y multidimensional que trasciende la solución habitacional y cuyas consecuencias pueden ser muy negativas si no se planifica y ejecuta adecuadamente. Es por esta razón que el Banco Mundial cuenta con una política de reasentamiento involuntario de obligatorio cumplimiento para los proyectos que financia, con el fin de asegurar que las condiciones de vida de las poblaciones reasentadas sean mejoradas, o por lo menos restablecidas.

La experiencia acumulada en la implementación de planes de reasentamiento en proyectos de desarrollo durante décadas es muy valiosa para su aplicación en el reasentamiento para reducción de riesgo de desastres. Si bien los eventos que causan el desplazamiento de población son diferentes, el proceso de planificación y ejecución es muy similar y por lo tanto las lecciones aprendidas se pueden aplicar para convertir el reasentamiento en una oportunidad para mejorar las condiciones de vida de la población, ya que por proteger la vida y bienes de personas en riesgo de desastre, no se les deben generar otros riesgos sociales y económicos.

El Banco Mundial quiere entregar a la comunidad internacional el conocimiento y experiencias adquiridas en reasentamiento como medida de reducción de riesgo de desastre por medio de esta guía, la cual está acompañada de un volumen que presenta algunos estudios de caso de países de América Latina los cuales ilustran la aplicación de muchas de las herramientas aquí presentadas. Esperamos que esta guía sea de utilidad dada la relevancia que puede tener esta medida en el contexto del mundo actual.

**Cyprian Fisiy**

Director  
Departamento Desarrollo Social  
Banco Mundial

**Francis Ghesquiere**

Especialista Principal  
Gestión de Riesgo de Desastre  
Banco Mundial

# Guía del usuario

Esta guía está dirigida a gobiernos que toman la decisión de adelantar programas preventivos de reasentamiento de población como una medida de reducción de riesgo de desastre, a las instituciones responsables de preparar y ejecutar estos programas, a los profesionales que trabajan en este campo, a las organizaciones de la sociedad civil que participan en estos procesos y a las comunidades en riesgo.

Las premisas básicas sobre las que se basa este manual son que el reasentamiento como medida preventiva debe estar incorporado en estrategias integrales de reducción de riesgo para que sea efectivo, y que el objetivo de estos programas además de proteger la vida y bienes de personas en riesgo, deben mejorar o restablecer sus condiciones de vida.

Esta guía está dividida en dos partes, la primera conformada por dos capítulos. En el primero de ellos, se muestra la ocurrencia de desastres en el orden global y sus impactos, así como de los marcos estratégicos para la reducción del riesgo de desastres.

El segundo capítulo analiza el reasentamiento como medida preventiva en el marco de una política integral de gestión de riesgo, su pertinencia de acuerdo con el tipo y características de la amenaza natural y los ahorros que se logran al promover este tipo de reasentamiento en comparación con los costos de la atención de una emergencia ocasionada por un desastre y de su recuperación. El reasentamiento preventivo se ubica en este capítulo en el ámbito de la política pública, por estar basado en el reconocimiento de derechos y responsabilidades de los actores públicos, privados y comunitarios y orientarse bajo principios de eficiencia, equidad y prevalencia del bienestar general.

La segunda parte contiene cuatro fases. En la primera se describen los pasos para determinar si una población expuesta a los impactos de una amenaza natural debe ser reasentada. Para ello, se parte del análisis y valoración del riesgo y de sus medidas de mitigación con el fin de formular el plan de reducción de riesgo. En

esta fase se otorga especial importancia a la formulación participativa del plan, como única forma de que sea socialmente factible y para salvaguardar a las comunidades de decisiones que buscan desplazarlas de su lugar de vivienda con el argumento de proteger sus vidas, sin que existan estudios técnicos que sustenten esta decisión.

La participación también se basa en el doble papel de las personas en riesgo, tanto como posibles víctimas si la amenaza se manifiesta, como actores centrales en la gestión del riesgo. Para la formulación participativa del plan se utiliza el marco lógico, con una etapa analítica que parte de la información a la comunidad, del análisis de actores relevantes, de la identificación y evaluación del riesgo y de las medidas de mitigación, para culminar con la fase de preparación del plan para su reducción. Es en esta fase cuando se determina, con base en los estudios técnicos, si el reasentamiento es la única opción posible para mitigar el riesgo.

En la segunda fase se presentan los aspectos que deben definirse antes de iniciar la preparación de un programa de reasentamiento preventivo. Para alertar a los que toman las decisiones de adelantar este tipo de programas, se analizan los impactos del desplazamiento y reasentamiento de población, los riesgos que involucran estas operaciones y los impactos que causa no solamente a la población por reasentar sino a la receptora y a aquella que continuará viviendo en el lugar. Se describen también las múltiples dimensiones involucradas en un proceso de reasentamiento: física, legal, económica, social, cultural, psicológica, ambiental, política y administrativa, y territorial. Finalmente, se relacionan los aspectos organizacionales y los mecanismos que deben estar disponibles antes de iniciar los estudios para la formulación del programa de reasentamiento, como son los de comunicación, atención de quejas y reclamos, resolución de conflictos y rendición de cuentas.

La fase tres se dedica a la parte analítica requerida para formular un programa de reasentamiento, como son el censo y estudio socioeconómico y cultural de la población en riesgo, el inventario de predios y construcciones, el estudio de títulos para analizar el tipo de derechos que tienen las personas sobre las propiedades, y se presentan metodologías para analizar la información y determinar el tipo de impactos que enfrentarán las personas por el desplazamiento y los criterios para determinar las alternativas de reasentamiento. Vital importancia se brinda en todo el proceso a la información y comunicación, así como a la validación, consulta y concertación de los estudios realizados.

En esta fase se presenta además una matriz para clasificar a la población por tipo de impactos y grado de vulnerabilidad y otra para definir los objetivos del rea-

sentamiento. También se desarrolla el análisis de impactos sobre las poblaciones que continuarán residiendo en el lugar y el tipo de usos que podrán tener los terrenos en riesgo una vez se reasiente la población. Este es otro de los aspectos primordiales, ya que si no se asigna un uso que controle nuevas ocupaciones, otra población puede localizarse nuevamente en el lugar en riesgo, perdiéndose de esta manera la inversión y esfuerzos realizados. El tipo de usos que se asigne también valida toda la operación.

Finalmente la fase cuatro describe el proceso para la formulación del programa de reasentamiento. Se presentan dos modalidades: colectivo o individual y se describen los componentes que conforman cada una de estas alternativas. Al igual que en las fases anteriores, se enfatiza la función de la comunicación, consulta y concertación. Se aborda también el programa para restablecer las condiciones socioeconómicas de la población que no se desplaza, pero que enfrenta impactos por el traslado de sus vecinos, así como los programas de contingencia, recuperación y rehabilitación de terrenos en riesgo y los sistemas de monitoreo y evaluación.

Si bien esta guía trata de incorporar los diferentes aspectos relevantes para la preparación de un programa de reasentamiento preventivo, la elaboración de un programa de esta naturaleza debe adaptarse a las características de la población involucrada y al contexto donde se desarrolla. Asimismo, su implementación debe ser flexible para poder responder a eventuales problemas que surjan en el proceso.



# Primera parte



Capítulo 1 **El riesgo de desastre**  
y estrategias para su reducción

Capítulo 2 **Reasentamiento de población**  
como medida de reducción de riesgo de desastres



# El riesgo de desastres y sus estrategias para su reducción

Haris Sanahuja

Los desastres son el producto y la manifestación concreta del encuentro en un momento y un espacio determinados de un fenómeno natural de cierta intensidad –*la amenaza*– y de la población susceptible a su impacto. La ocurrencia de fenómenos naturales, como una erupción volcánica o el desarrollo de una tormenta tropical, no pueden entenderse como amenazas si no se ubican en un contexto socioeconómico y ambiental donde su ocurrencia puede originar daños o afectaciones a la sociedad. De la misma manera, ese contexto socioeconómico y ambiental influye en el grado de susceptibilidad al daño –*vulnerabilidad*– de la amenaza en cuestión. Si una misma amenaza natural de cierta intensidad afecta dos territorios con contextos socioeconómicos y ambientales diferentes, el grado del daño de las sociedades expuestas dependerá de las características diferenciales de esos contextos.

Por ejemplo, la región del Caribe con su diversidad de estados insulares y sus temporadas anuales de tormentas tropicales ofrece un escenario adecuado para analizar el impacto de una misma amenaza al pasar por distintos territorios. El daño diferencial que dejan las tormentas tropicales al pasar por las distintas islas está relacionado con su vulnerabilidad diferencial. Por un lado, bajos niveles de desarrollo humano y degradación ambiental, como los que prevalecen en Haití, explican en gran medida que en niveles similares de exposición a una misma amenaza, los daños esperados en este país sean significativamente mayores a los que se espera en otros estados caribeños. Por otro lado, niveles más desarrollados en preparativos para desastres explican en muchos casos los bajos impactos de estos mismos fenómenos en países como Cuba y Jamaica<sup>1</sup>.

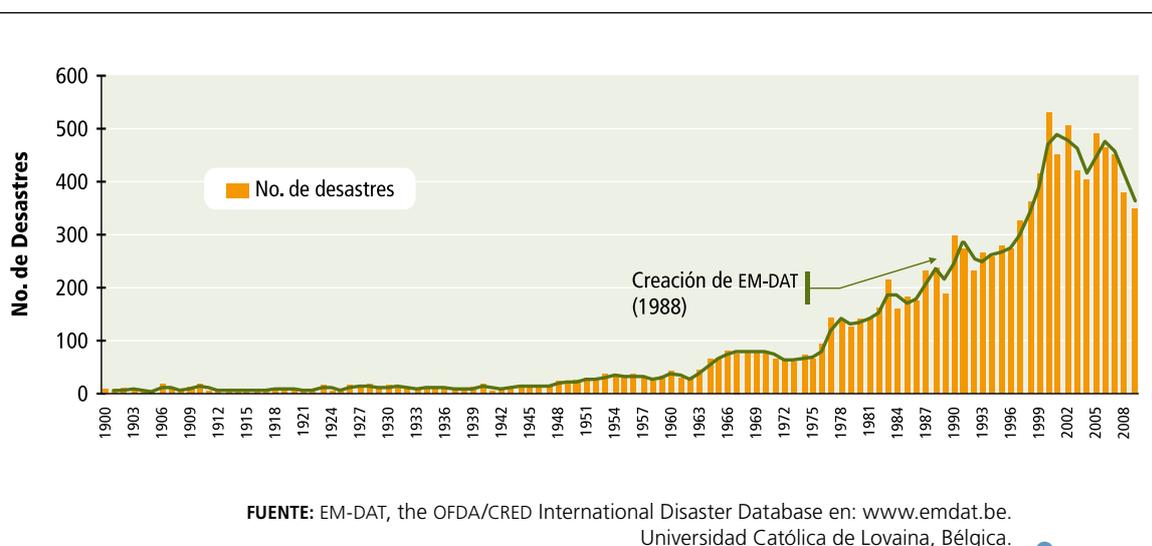
De allí que la probabilidad de un desastre y la magnitud de su impacto se definen por medio de la interacción entre dos factores –*la amenaza y la vulnerabilidad*– que se integran en el concepto de “*riesgo*”. En ese sentido los desastres muestran dónde, cómo y para quiénes el riesgo de desastres se traduce en daños y pérdidas concretas. El análisis de la distribución espacial y temporal de la ocurrencia y de sus impactos brinda una información muy importante para la evaluación del riesgo. La distribución geográfica y la magnitud de los impactos revelados por estos eventos no solo permiten dimensionar el problema y abogar por su tratamiento en las agendas políticas, sino también identificar tendencias y priorizar acciones en el amplio campo de la reducción de riesgos de desastres.

● 1 Para explorar los vínculos entre impacto de desastres y niveles de desarrollo humano ver Bureau for Crisis Prevention and Recovery- United Nations Development Programme (BCPR-UNDP, 2004).

## 1. Patrones y tendencias globales en la ocurrencia e impacto de desastres

En el ámbito global, existen datos sobre la ocurrencia y el impacto de desastres desde comienzos del siglo XX, gracias a las estadísticas capturadas y sistematizadas en la base de datos EM-DAT (Emergency Events Data Base, por su sigla en inglés)<sup>2</sup>. Las estadísticas muestran un aumento creciente en el número de desastres desencadenados por la ocurrencia de amenazas naturales registrados en todo el planeta (gráfico 1.1)<sup>3</sup>.

**Gráfico 1.1** Ocurrencia de desastres de origen geológico e hidrometeorológico



Si bien se puede argumentar que el incremento en las cifras del número de desastres previo a la década de 1970 se debe a una mejora gradual en el registro de estos eventos y al desarrollo de centros científicos de monitoreo de los mismos, la tendencia en aumento se confirma en las últimas cuatro décadas, periodo para el cual existe ya una sistematización de la captura de estas estadísticas por parte de EM-DAT y otras bases de datos internacionales, como las de las compañías reaseguradoras Munich Re y Swiss Re.

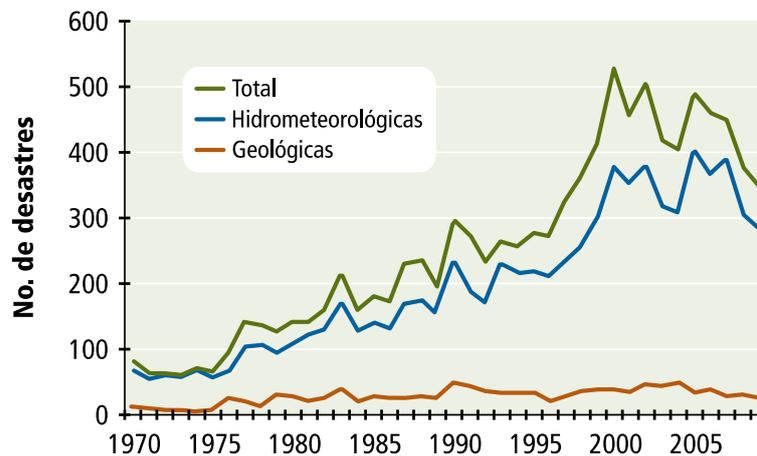
- 2 La EM-DAT fue iniciada en 1988 por el Centro de Investigación en Epidemiología de los Desastres (CRED) con el apoyo de Office of US Foreign Disaster Assistance (ofda de Usaid). Contiene datos mundiales sobre ocurrencia e impacto de desastres naturales y tecnológicos reportados desde 1900 hasta la actualidad ([www.CRED.be](http://www.CRED.be)).
- 3 El gráfico 1.1 incluye solo desastres asociados con amenazas hidrometeorológicas y geológicas. Se han excluido del análisis las amenazas biológicas (como epidemias e infestaciones de insectos) por escapar al alcance de esta publicación.

El número de desastres registrados en EM-DAT asociados a amenazas naturales<sup>4</sup> se ha duplicado en la década de 2000 a 2009 si se compara con la de 1980 a 1989. Al tomar como referencia solo las amenazas geológicas e hidrometeorológicas, se puede apreciar una clara tendencia en aumento del promedio anual de ocurrencias de desastres, con un incremento de 257 anuales registrados para la década de 1990, a 382 anuales en la que acaba de terminar.

En el gráfico 1.2 se ilustra la distribución del número de desastres para el periodo 1970 a 2009, y se puede apreciar que la tendencia ascendente del número total de desastres está, en gran medida, relacionada con la ocurrencia de aquellos de origen hidrometeorológico, mientras que los de origen geológico se mantienen en frecuencias más constantes en el transcurso del periodo. Si se observan las últimas cuatro décadas, y se analiza el tipo de desastre según su origen, es evidente el dominio de aquellos asociados con amenazas de origen hidrometeorológico, que contribuyen con más del 75% del total reportado para ese periodo.

El cuadro 1.1 presenta el número de desastres por décadas para el periodo 1970 a 2009, con el detalle de las distintas amenazas de origen geológico e hidrometeorológico. Se puede ver que las inundaciones y las tormentas están asociadas con un gran porcentaje del total de desastres registrado para el periodo, y muestran un incremento sostenido más rápido que el resto. En el caso de las inundaciones,

**Gráfico 1.2** Ocurrencia de desastres, por tipo de amenaza



FUENTE: EM-DAT, the OFDA/CRED International Disaster Database en: [www.emdat.be](http://www.emdat.be).  
Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.

● 4 EM-DAT distingue entre desastres asociados con amenazas naturales (desastres naturales) y desastres tecnológicos. Entre los naturales se incluyen tres tipos según el origen de las amenazas geológicas (terremotos, erupciones volcánicas, deslizamientos de origen tectónico y tsunamis), hidrometeorológicas (inundaciones, sequías, tormentas, temperaturas extremas, incendios forestales y deslizamientos de origen hídrico) y las biológicas (epidemias e infestaciones de insectos).

su ocurrencia se ha incrementado seis veces con relación a la década de 1970; y en el caso de las tormentas se ha triplicado. En general, para la última década se registró un promedio anual de 344 desastres relacionados con amenazas hidrometeorológicas, en comparación con 224 anuales en la década de 1990.

**Cuadro 1.1** Ocurrencia mundial de desastres por década y tipo de amenaza (1970-2009)

AMENAZAS		1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	Total
Origen	Tipo					
Geológico	Terremotos (sismicidad)	101	196	267	290	854
	Movimiento en masa (tectónico)	2	17	16	4	39
	Erupciones volcánicas	23	32	52	60	167
<b>Subtotal</b>		<b>126</b>	<b>245</b>	<b>335</b>	<b>354</b>	<b>1 060</b>
Hidrometeorológico	Movimiento en masa	53	101	145	150	449
	Incendios	26	60	103	142	331
	Inundaciones	263	525	865	1 729	3 382
	Sequía	65	126	137	170	498
	Temperatura extrema	15	38	92	220	365
	Tormentas	291	559	899	1 055	2 804
<b>Subtotal</b>		<b>713</b>	<b>1 409</b>	<b>2 241</b>	<b>3 466</b>	<b>7 829</b>
<b>Total</b>		<b>839</b>	<b>1 654</b>	<b>2 576</b>	<b>3 820</b>	<b>8 889</b>

FUENTE: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database en: [www.emdat.be](http://www.emdat.be).  
Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.

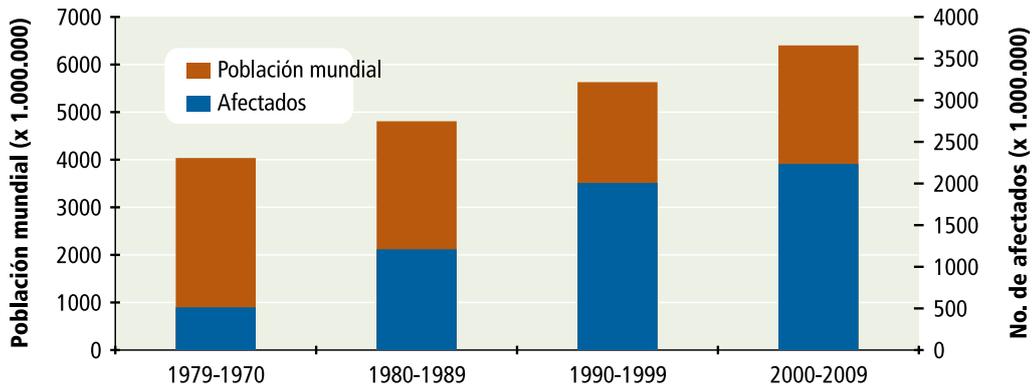
## 1.1 El impacto de los desastres

La ocurrencia de desastres y la representación relativa de las distintas amenazas naturales solo brindan una primera dimensión parcial para comenzar a entender los patrones del riesgo de desastres. Cuando se suma al análisis el impacto de los desastres en términos humanos y económicos se revela un patrón diferente que permite un acercamiento a las tendencias del riesgo de desastres y sus patrones de distribución espacial.

De acuerdo con los registros de EM-DAT, en las últimas cuatro décadas (1970-2009) casi 8.900 desastres asociados con amenazas geológicas e hidrometeorológicas causaron la muerte a tres millones de personas y afectaron a seis mil millones, con un costo en pérdidas económicas superiores a los 1,8 mil millones de dólares. La población afectada por este tipo de eventos se ha incrementado, no solo en términos absolutos en cada década sino también relativos, en relación con la población promedio mundial por década, como se observa en el gráfico 1.3<sup>5</sup>.

5 Los valores de población graficados para cada década surgen del cálculo de la población promedio para cada diez años. Los valores graficados del número de damnificados corresponden a los del acumulado de esa variable para la década en cuestión.

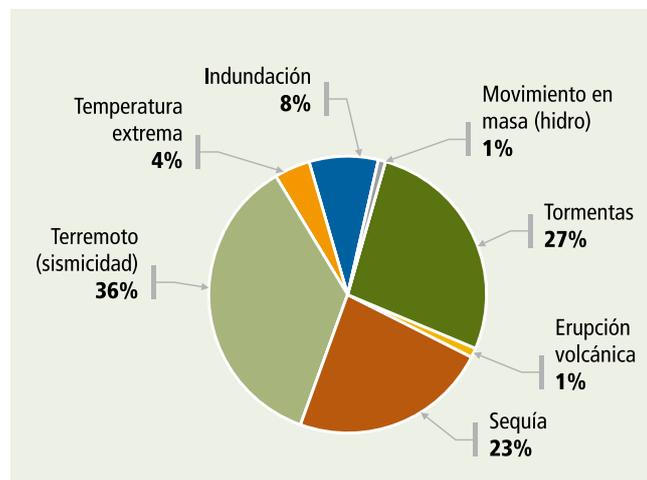
**Gráfico 1.3** Número de afectados por década en relación con la población promedio



FUENTE: datos demográficos US Census Bureau, Population Division en: <http://www.census.gov/ipc/www/idb/region.php>

El gráfico 1.4 se refiere al porcentaje de muertos por tipo de amenaza para el mismo periodo, en el que 36% estuvo directamente asociado con la ocurrencia de terremotos, seguido en orden de importancia por las tormentas (27%), las sequías (23%) y las inundaciones (8%).

**Gráfico 1.4** Porcentaje de muertes, por tipo de amenaza (1970-2009)



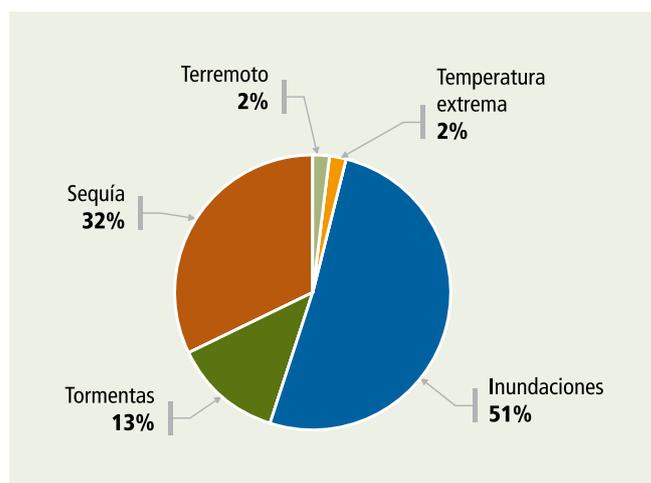
FUENTE: EM-DAT, the ofda/CRED International Disaster Database en: [www.emdat.be](http://www.emdat.be). Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.

Entre los desastres más letales de la última década se encuentran en 2004 el *tsunami* del Océano Índico, que dejó un saldo de 226.408 muertos; el Ciclón Nargis en 2008 en Myanmar, con 138.366 muertos, y ese mismo año en China, el terremoto de Sichuan con 87.476 muertos. La ola de calor que afectó a Europa en 2003 dejó 72.210 muertos<sup>6</sup>. El comienzo de esta década ha tenido a América Latina y el Caribe como el escenario de un nuevo megadesastre, con el enorme impacto del terremoto en Puerto Príncipe (Haití), donde se estima que 230.000 personas perdieron la vida y más de dos millones han sido afectadas.

No obstante la mortalidad asociada con desastres está dominada por los terremotos; un gran porcentaje de las personas afectadas por amenazas naturales está relacionado con la ocurrencia de eventos climáticos como inundaciones y tormentas.

El gráfico 1.5 muestra la distribución porcentual por tipo de amenaza de los afectados por desastres de origen geológico e hidrometeorológico en las últimas cuatro décadas, con la alta representación de las inundaciones, con más de la mitad del total de afectados, y las sequías, con 32% del total. En la última década, de los dos mil millones de personas afectadas por amenazas naturales, las inundaciones, las sequías y las tormentas (en ese orden) estuvieron relacionadas con más del 95% de los damnificados por desastres.

**Gráfico 1.5** Porcentaje de afectados, por tipo de amenaza (1970-2009)

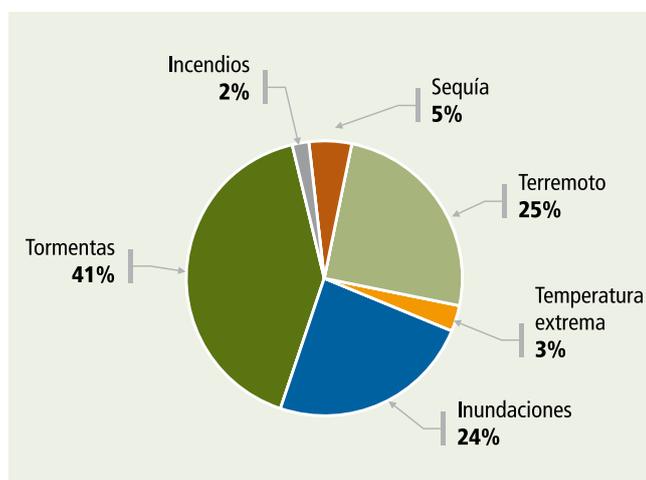


FUENTE: EM-DAT, the ofda/CRED International Disaster Database en: [www.emdat.be](http://www.emdat.be).  
Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.

6 En "2009 Disasters in Numbers" United Nations. International Strategy for Disaster Reduction (unisdr) [recuperado de] [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)

En cuanto a las pérdidas económicas, el análisis para las cuatro últimas décadas señala que las tormentas y las inundaciones por sí solas representan el 65% de las estimadas para ese periodo, mientras que los terremotos están directamente relacionados con el 25% de estas pérdidas (gráfico 1.6).

**Gráfico 1.6** Porcentaje de pérdidas económicas, por tipo de amenaza



FUENTE: EM-DAT, the ofda/CRED International Disaster Database en: [www.emdat.be](http://www.emdat.be).  
Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.

El análisis de las tendencias en pérdidas económicas por desastres naturales todavía enfrenta muchos desafíos metodológicos, relacionados con la cobertura, procesamiento y estandarización de estos datos<sup>7</sup>. No obstante, una de las tendencias que parece consolidarse en el transcurso de la última década y que se relaciona con el crecimiento urbano global, es la creciente acumulación de activos económicos en los grandes núcleos de población de países en desarrollo. Muchas de estas aglomeraciones urbanas están situadas en áreas más proclives a amenazas hidrometeorológicas o que son geológicamente inestables. En la medida en que las poblaciones se concentran y la actividad económica en estos centros crece a una velocidad mayor, la exposición a las amenazas de los activos económicos aumenta de un modo significativo<sup>8</sup>.

● 7 Si bien el comportamiento de las pérdidas absolutas en el ámbito global registra un aumento exponencial desde la década de 1970, cuando se ajustan a la inflación y se expresan como porcentaje del pbi global, los incrementos pueden ser mucho menos significativos (informe "Evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres", GAR, 2009: 55).

8 Teherán y Estambul, por ejemplo, proclives a padecer terremotos, han experimentado un crecimiento urbano y económico más rápido al de sus respectivos países en su conjunto (GAR, 2009: 56).

## 1.2 La distribución diferencial del riesgo

Si bien la distribución de las amenazas no distingue entre países más o menos desarrollados, el impacto de las mismas es mucho más bajo en términos de mortalidad y damnificados en los países con niveles de desarrollo humano superiores a los que muestran los países en desarrollo. Japón y Filipinas proporcionan un buen ejemplo para comparar países con niveles similares de exposición a ciclones tropicales, pero con un riesgo de mortalidad diferencial, que se puede relacionar con los diferentes niveles de desarrollo humano alcanzado en ambos países (el IDH de Japón es 0,953 en comparación con el 0,771 de Filipinas)<sup>9</sup>. En este país, con una población de 16 millones de habitantes, la probabilidad anual de muertes por ciclones es casi 17 veces más alta a la de Japón, con una población expuesta de 22,5 millones<sup>10</sup>.

Por su parte, las pérdidas económicas absolutas son más altas en los países más desarrollados, pero cuando son evaluadas en forma relativa con respecto a su riqueza total, son también menores a las pérdidas económicas relativas en los países en desarrollo. De la misma manera, en el caso de pequeños países insulares, como Santa Lucía, el desarrollo económico puede sufrir un retroceso de décadas debido al impacto de desastres, mientras que en países como Estados Unidos, con altos niveles de ingreso, los impactos son menos perceptibles aún en el caso de desastres de la magnitud como el asociado con el paso del huracán Katrina, que arrojó pérdidas económicas del orden de 125.000 millones de dólares en 2005<sup>11</sup>.

## 1.3 El riesgo intensivo y extensivo

El informe de "Evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres" (GAR, 2009)<sup>12</sup> introduce la distinción entre *riesgo intensivo* y *riesgo extensivo*, que se fundamenta en la concentración diferencial en espacio y tiempo de las pérdidas de desastres. El *riesgo intensivo* se refiere a la exposición de grandes concentraciones de personas y activos económicos vulnerables a amenazas de alta intensidad, que revela en gran medida la mortalidad y las pérdidas económicas directas de los desastres, con una fuerte concentración geográfica.

Por su parte, el *riesgo extensivo* se refiere a la exposición de poblaciones dispersas a amenazas de baja o moderada intensidad pero más frecuentes, que se manifiesta por lo general en la forma de elevados números de personas afectadas y daños a viviendas e infraestructuras locales, pero sin generar las altas cifras de mortalidad o destrucción de bienes económicos.

● 9 La medición de los niveles de progreso de desarrollo humano en los países se basa en el índice de desarrollo humano (IDH) que publica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud) en forma anual. El IDH mide el promedio de avance en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: vida larga y saludable, conocimientos y nivel de vida digno (ver más en IDH [www.pnud.org](http://www.pnud.org)).

10 Ejemplo incluido en el GAR (2009) y unisdr (2009: 8).

11 Ver un análisis más detallado en GAR (2009: 57-60).

12 El informe fue coordinado por la Secretaría de la EIRD (unisdr), en colaboración con el pnud, el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (pnuma), la Organización Meteorológica Mundial (omm), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), el ProVention Consortium, el Instituto Geotécnico de Noruega y otras entidades asociadas con el sistema de la EIRD.

Las pérdidas por desastres documentadas en el contexto internacional se concentran en su mayoría en un reducido número de eventos de baja frecuencia. Entre enero de 1975 y octubre de 2008, EM-DAT registró 8.866 eventos que provocaron la muerte de 2.283.767 personas (excluyendo las epidemias). De estas, 1.786.084 fallecieron en 23 megadesastres, principalmente en países en desarrollo, es decir, el 72,5% de la mortalidad ocurrió en el 0,26% de los eventos registrados. Durante el mismo periodo, las pérdidas económicas contabilizadas ascendieron a 1,5 mil millones de dólares. Los 25 megadesastres para este periodo representan únicamente el 0,28% de los eventos, pero engloban el 40% de las pérdidas que corresponden en su mayoría a países desarrollados. El riesgo intensivo está asociado con este patrón para la mortalidad y las pérdidas económicas, en las que existe una fuerte concentración geográfica asociada con una cifra muy reducida de eventos.

A diferencia del riesgo intensivo, en el que la mortalidad y las pérdidas económicas son las variables de impacto más representativas, existen grandes zonas expuestas a pérdidas de baja intensidad pero más frecuentes, y que se vinculan con otros tipos de impactos como el número elevado de personas afectadas y daños a viviendas e infraestructuras locales. Por ejemplo, el 93% de los informes locales sobre pérdidas en los países que evaluó el GAR (Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, por su sigla en inglés) cubren únicamente el 16% de la mortalidad, pero el 51% de los daños causados a viviendas.

El GAR señala que las pérdidas de baja intensidad, pero muy extendidas, representan un componente significativo, aunque poco reconocido, del impacto y los costos de los desastres, y que las manifestaciones extensivas del riesgo reflejan en mayor medida los actuales patrones de riesgo, caracterizados por una tendencia en alza de la exposición de personas y activos en los niveles locales, y que al estar vinculadas con fenómenos meteorológicos, es probable que se magnifiquen por el cambio climático. De hecho, un 97% de los informes locales sobre pérdidas están relacionados con eventos climáticos, y el número de pérdidas, asociado con inundaciones y lluvias intensas, aumenta más que para cualquier otro tipo de amenaza natural.

## 1.4 Un clima cambiante

El Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change, por su sigla en inglés) ha confirmado que ya se están produciendo alteraciones en la distribución geográfica, frecuencia e intensidad de las amenazas hidrometeorológicas por causa del cambio climático (IPCC, 2007). Los cambios observados en el volumen, la intensidad, la frecuencia y el tipo de precipitaciones llevan asociados un incremento en la extensión de las zonas afectadas por sequías, el número de eventos de precipitaciones intensas diarias que provoca inundaciones y la intensidad y duración de ciertos tipos de tormentas tropicales (GAR, 2009: 11).

Con relación a los ciclos tropicales, el cuarto informe de Evaluación del IPCC afirma que es probable que se intensifiquen, en caso de que aumente la temperatura superficial del mar (IPCC, 2007). Cualquier incremento en la intensidad de los ciclones aumentará en forma considerable las desigualdades en la distribución del riesgo de desastres. El GAR 2009 presenta un ejemplo ilustrativo: la simulación de

riesgo de pérdidas económicas estima que el 1,9% del producto interno bruto (pib) de Madagascar se encuentra expuesto cada año a riesgos por ciclones de categoría 3, comparado con solo el 0,09% del pib de Japón; si estos ciclones pasaran a ser tormentas de categoría 4, estaría en riesgo el 3,2% del pib de ese país, pero únicamente el 0,16% del de Japón (GAR, 2009, capítulo 2: 57).

En función de la concentración y distribución desigual del riesgo que se describió en esta sección, se puede plantear que en un contexto de cambio climático se amplificarán las interacciones entre riesgo de desastre y pobreza, al aumentar la frecuencia de las amenazas como las inundaciones y ciclones tropicales, y disminuir la resiliencia de las poblaciones afectadas (baja productividad agraria, escasez de agua y energía, aumento de vectores biológicos, entre otros (GAR, 2009, capítulo 1: 12).

## **2. Marcos institucionales y estrategias para la reducción del riesgo de desastres**

### **2.1 La evolución de la reducción de riesgo en el ámbito global**

Durante las últimas dos décadas el tratamiento de lo que hoy se identifica como reducción del riesgo de desastres ha sido el resultado de un lento proceso de transición y cambio de paradigma, en el que se ha desplazado el énfasis inicial en el evento mismo del desastre y las actividades de respuesta (gestión o administración del desastre), a un enfoque, en el que este es entendido como una manifestación de vulnerabilidades asociadas con procesos socioeconómicos y ambientales, en los que las amenazas naturales actúan como detonantes del desastre mas no como agentes causales, y la atención se centra en el concepto de riesgo como “gestión del riesgo de desastres”.

Como ya se plantea, esta evolución conceptual sobre el tema ha ido de la mano con el reconocimiento de que el riesgo es un producto asociado con procesos de construcción social, íntimamente relacionado con las modalidades de desarrollo social y económico imperantes, y por lo cual la “gestión del riesgo de desastres” no puede estar divorciada de la “gestión del desarrollo”. De la misma manera, este cambio de paradigma en el que se pasa de la concentración en el desastre, las amenazas naturales y la respuesta, a un abordaje, en el que el riesgo, las vulnerabilidades y su reducción se constituyen en los ejes articuladores del tema, ha tenido también un correlato en el replanteamiento de papeles y necesidades institucionales hacia el tratamiento efectivo del tema en los respectivos países.

Uno de los últimos hitos en la agenda internacional del tema es la Conferencia Mundial de Reducción de Riesgo de Desastres realizada en Kobe, en 2005, durante la cual se adopta el “Marco de acción de Hyogo 2005-2015: construyendo sociedades resilientes al impacto de desastres” (MAH)<sup>22</sup>. Este marco plantea el objetivo estratégico para 2015 de lograr una “reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por desastres, tanto en términos de vida como en bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países” y representa el compromiso de 168 gobiernos en el sentido de avanzar en la reducción sistemática del impacto de las amenazas naturales, por medio de esfuerzos

● 13 Ver el MAH [recuperado de] <http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/Hyogo-framework-for-action-spanish.pdf>

concentrados en tres objetivos estratégicos y cinco prioridades de acción (diagrama 1.1). El MAH también delinea responsabilidades para los gobiernos, organismos internacionales intergubernamentales, ong y sociedad civil en general, en cuanto a su papel y sus contribuciones en la implementación de este marco.

Para apoyar la implementación del MAH, la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (eird) se ha fortalecido con el surgimiento de un “sistema de plataformas”, que incluye la Plataforma Global de Reducción de Riesgo de Desastres, como nuevo foro mundial para delinear las políticas en este tema con la activa participación de los gobiernos, sociedad civil y organismos especializados, que se suman al Sistema de las Naciones Unidas. De la misma manera se están desarrollando plataformas regionales, temáticas y nacionales, que se organizan en torno a catalizar la implementación del MAH, en las distintas regiones y los países del mundo<sup>23</sup>.

Los países de América Latina y el Caribe han adoptado el MAH como la guía de acción. Más allá de los avances reportados en la implementación del MAH en estos países se reconoce un sentido de urgencia en cuanto a la necesidad de acelerar su implementación cuando ya han transcurrido cinco años de su adopción<sup>24</sup>.

Los mayores retos para la implementación del MAH están centrados en la Prioridad de Acción 4 –“reducir los factores subyacentes del riesgo”–, al plantear su reducción, a partir de la planificación del territorio y los programas sectoriales del desarrollo, incluyendo la rehabilitación y reconstrucción en las situaciones posdesastre.

Asimismo, esta prioridad de acción incluye la promoción de opciones de diversificación de ingresos, el fomento de mecanismos financieros de socialización de los riesgos y el establecimiento de alianzas entre los sectores público y privado<sup>25</sup>. La tabla 1.1 muestra los seis indicadores de progreso que se utilizan para medir los avances en esta prioridad y que dan una pauta de las principales áreas que deben abordar los países para la reducción de los factores subyacentes del riesgo.

## 2.2 Los diferentes enfoques de la gestión del riesgo y sus herramientas

La reducción de los factores subyacentes del riesgo ya mencionados, remite necesariamente al ámbito de la gestión del riesgo de desastres y sus herramientas de aplicación.

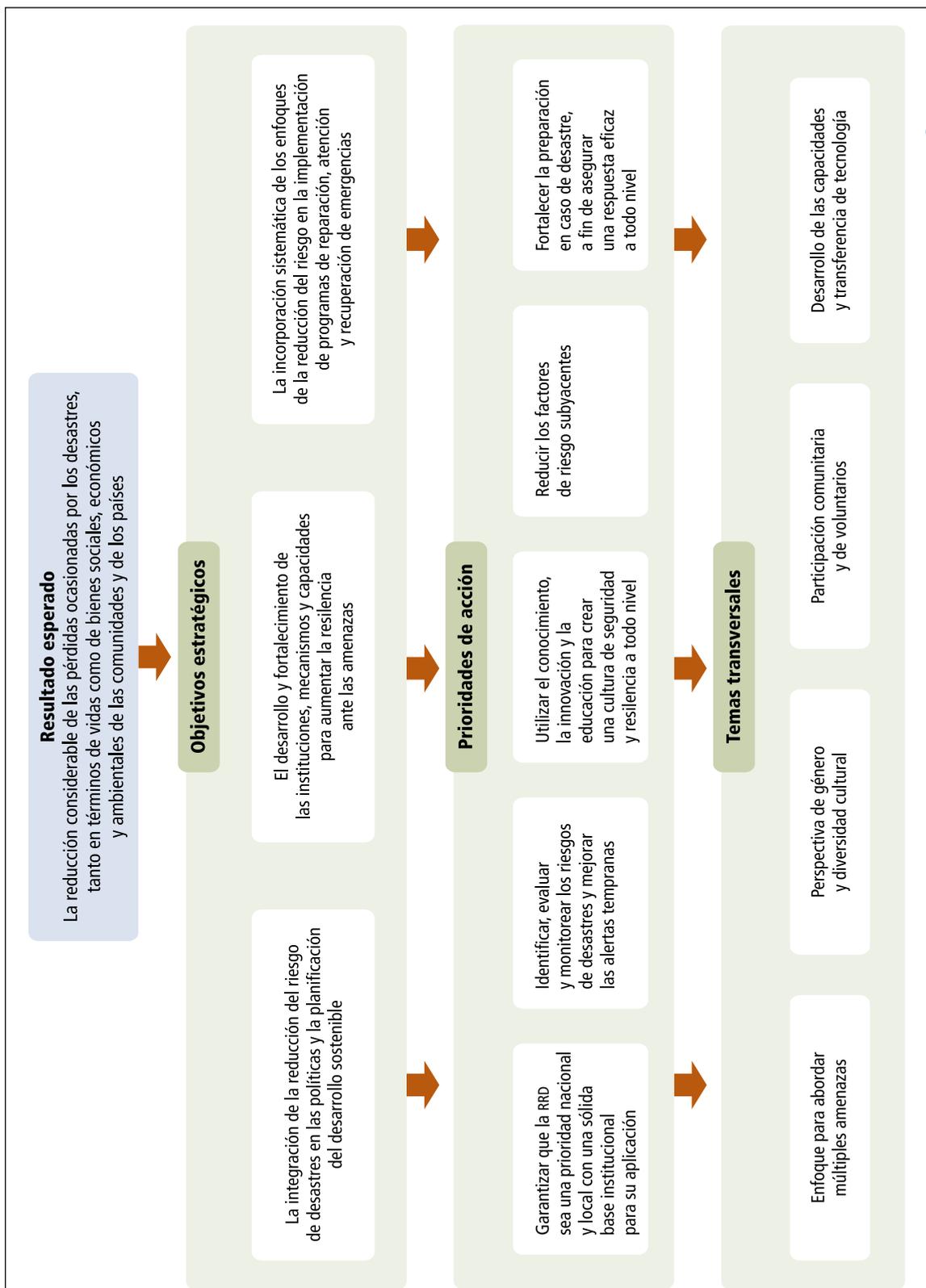
El concepto de gestión del riesgo hace referencia a un proceso continuo cuyos objetivos son la reducción, la previsión y el control de los factores del riesgo, mediante la promoción, la elaboración y la implementación de políticas, estrategias, instrumentos y acciones, que permiten a la sociedad

● 14 Ver más información sobre sistema de la EIRD [recuperado de] [http://www.eird.org/wikiesp/index.php/Sistema\\_eird](http://www.eird.org/wikiesp/index.php/Sistema_eird)

15 Más información sobre el progreso en la implementación del MAH en los países de la región [recuperado de] <http://www.eird.org/plataforma-regional/resumen-estudio-regional.pdf>

16 Ver más información detallada sobre las acciones que incluye la Prioridad 4 del MAH en EIRD (2007).

Diagrama 1.1 Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015



**Tabla 1.1** Indicadores de la reducción de los factores subyacentes de riesgo

La reducción de riesgo de desastre es un objetivo integral de las políticas y planes ambientales incluyendo el manejo de recursos naturales del uso del suelo y la adaptación al cambio climático.

Las políticas y los planes de desarrollo social se están implementando con el fin de reducir la vulnerabilidad de las poblaciones que enfrentan un mayor riesgo

Las políticas y los planes económicos y sectoriales productivos se han implementado con el fin de reducir la vulnerabilidad de las actividades económicas

La planificación y la gestión de los asentamientos humanos incorporan elementos de la reducción del riesgo de desastres, entre ellos el cumplimiento de los códigos de construcción

Las medidas para la reducción del riesgo de desastres se integran en los procesos de recuperación y rehabilitación posdesastres

Los procedimientos están habilitados para evaluar el impacto del riesgo de desastres de los principales proyectos de desarrollo, especialmente de infraestructura

enfrentar las amenazas naturales, para minimizar las pérdidas y daños asociados con sus impactos (ver Predecán, 2008, autor Allan Lavell).

La gestión del riesgo de desastre puede ser *correctiva o prospectiva del riesgo* (Lavell, 2004). La *correctiva* tiene como punto de referencia el riesgo ya existente, producto de acciones sociales diversas desplegadas en el tiempo pasado. Por ejemplo, son situaciones de riesgos existentes: el asentamiento ubicado en una zona de inundación y construido con técnicas inadecuadas, un hospital edificado sin atención a las normas antisísmicas, una comunidad ubicada sobre una sola vía de acceso propensa a deslizamientos recurrentes, producción agrícola mal adaptada al clima.

La perspectiva de *gestión correctiva* también distingue un modelo conservador y uno progresivo (Lavell, 2009). El modelo correctivo-conservativo está orientado a reducir las condiciones de riesgo visible (protecciones de la vivienda, defensas en las riberas de los ríos o en terrenos con fuertes pendientes, etcétera) y a fortalecer las instituciones para atender una emergencia de manera más eficiente. Los factores subyacentes de los riesgos existentes –relacionados con pobreza o relaciones de poder– no están considerados.

El *modelo correctivo-progresivo* combina la reducción de los factores de riesgo existentes visibles, con acciones basadas en objetivos de desarrollo, en comunidades propensas a riesgos ya identificados. Esto incluye reducción de la pobreza, empoderamiento y planeamiento, e implementación de objetivos de desarrollo, que operan sobre las causas subyacentes y del riesgo.

A diferencia de la correctiva, *la gestión prospectiva* se efectúa en función del riesgo aún no existente, pero que se puede crear por medio de nuevas iniciativas de inversión y desarrollo, sean estas estimuladas por gobiernos, sector privado, ong, asociaciones de desarrollo, familias o individuos.

La gestión prospectiva del riesgo es, entonces, componente integral de la gestión del desarrollo de proyectos de inversión y ambiental. Significa una práctica para evitar los mismos errores del pasado que han tenido como consecuencia los niveles ya existentes de riesgo en la sociedad, y que finalmente presagian los desastres del futuro. En cuanto a estrategias o tipos de instrumento particulares disponibles para la gestión prospectiva coinciden bastante con las delimitadas para gestión correctiva, con la diferencia que la temporalidad y la orientación de las acciones cambian.

Independiente del éxito de las gestiones correctiva y prospectiva siempre habrá la necesidad de responder a la emergencia en situaciones de crisis asociadas con eventos extremos. A este segmento del riesgo, que no puede ser abordado desde ninguna de estas dos gestiones, se le denomina “riesgo residual”, en el que la respuesta humanitaria seguirá cumiendo un papel preponderante.

### 2.3 Desafíos para la reducción del riesgo

Esta reducción ocupa un espacio cada vez más importante en la agenda de los países del mundo, en un contexto en el que las dinámicas de urbanización acelerada y los procesos de degradación ambiental se combinan con condiciones de pobreza y gobernabilidad todavía débiles –especialmente en el ámbito local– para generar una vulnerabilidad incremental, que se puede amplificar con los impactos del cambio climático.

La aplicación de las herramientas de gestión de riesgos se debe intensificar y los criterios de su reducción deben pasar a ser una parte integral de la forma en que se planifican el territorio y las políticas de desarrollo. Ya sea a partir de la aplicación de medidas correctivas o prospectivas de la gestión del riesgo, la reducción de los factores subyacentes a este, sigue siendo una de las asignaturas que presenta mayores desafíos.

En algunos escenarios particulares, la opción más viable para reducir el riesgo al que están expuestas ciertas comunidades es su reasentamiento, en aquellos casos en los cuales no se puede mitigar por ninguna otra medida. Si bien el reasentamiento constituye un tema complejo, existen casos exitosos, que no solamente han logrado eliminar la amenaza para las poblaciones relocalizadas, sino también les ha permitido mejorar su calidad de vida y su seguridad, al tiempo que han facilitado a estos territorios recuperar el uso para el cual tenían su vocación original.

En las condiciones actuales, en las que la situación del riesgo se puede incrementar para millones de personas gracias a los modelos de desarrollo y los patrones de ocupación del territorio, el conocimiento de experiencias de reasentamiento preventivo puede contribuir a mejorar estas prácticas y fortalecer esta estrategia como medida de reducción del riesgo.

## Referencias bibliográficas

- Anderson, Mary B. 1996. A reconceptualization of the linkages between disasters and development. *The Disasters: The International Journal of Disaster Studies and Practice* 9 (Harvard Supplement).
- Arnold, Margaret. 2004. Natural Disasters: Counting the Cost. Banco Mundial, Washington D.C. [disponible en:] <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20169861~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2000. *Facing the Challenge of Natural Disasters in Iac: An IADB Action Plan*. Washington DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2007. Developing and Supporting the Use of Disaster-Linked Financial Instruments: The Role of the IADB in Latin America and the Caribbean. Washington D.C., mayo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2007a. The Disaster Response to Prevention Companion Paper to the Disaster Risk Management Policy (de la respuesta a desastres al documento para adaptar la prevención a la política de gestión del riesgo de desastres).
- Banco Mundial. 2007a. Research Highlights 2007: Sustainable Rural and Urban Development [disponible en:] <http://go.worldbank.org/EETM1Y9EG0>
- Benson, Charlotte; Twigg, John. 2007. Tools for Mainstreaming Disaster Risk Reduction: Guidance Notes for Development Organizations. Benfield ucl Hazard Research Centre, Londres (Inglaterra) [disponible en:] [http://www.benfieldhrc.org/activities/misc\\_papers/Tools\\_for\\_mainstreaming\\_DRR.pdf](http://www.benfieldhrc.org/activities/misc_papers/Tools_for_mainstreaming_DRR.pdf)
- Blaikie, Piers; Cannon, Terry; Davis, Ian; Wisner, Ben. 1996. *Vulnerabilidad, el entorno social, político y económico de los desastres*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres de en América Latina (versión en español de "At Risk", 1994).
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). 1998. Incendios: problemáticas y perspectivas. Memoria de la Reunión técnica de San Pedro Sula (CCAD).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2000. Effects of Natural Disasters on the Surface of the Earth, On Infrastructure and on Agriculture. En: A Matter of Development: How to Reduce Vulnerability in the Face of Natural Disasters. México, 7 de marzo.
- Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD). 2007. De las palabras a la acción: Guía para la implementación del *Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*.

- Evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres (GAR). 2009. Informe de Evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastre" [disponible en:] <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/report>)
- Evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres (GAR). 2009. El cambio climático global. Capítulo 1.
- Lavell, Allan. 1996. Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano: problemas y conceptos. En: Fernández, M. (ed.). *Ciudades en riesgo*. La Red-Usaid.
- Lavell, Allan. 2004. Local Level Risk Management: From Concept to Practice. Cepredenac-undp. Quito.
- Lavell, Allan. 2008. Apuntes para una reflexión institucional en países de la subregión andina sobre el enfoque de la reducción de riesgos. Lima: Predecán.
- Lavell, Allan. 2009. Local Disaster Risk Reduction: Lessons Learned from the Andes. Lima: Predecán.
- Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPPC). 2007. *Impactos y vulnerabilidad*. Contribución del Grupo de Trabajo II al cuarto Informe de Evaluación del IPCC. Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press.
- Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPPC). Resumen para responsables de políticas. En: Parry, ML.; Canziani, OF.; Palutikof, JP.; Linden, PJ.vd.; Hanson, CE. (eds.). *Cambio climático 2007: impactos y vulnerabilidad*. Contribución del Grupo de Trabajo II al cuarto Informe de Evaluación del IPCC. Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press.
- Sanahuja, Haris. 1999. El daño y la evaluación del riesgo en América Central. Una propuesta metodológica tomando como caso de estudio a Costa Rica. Costa Rica: Biblioteca Demetrio Tinoco, Universidad de Costa Rica.
- un International Strategy for Disaster Reduction (ISDR). 2004. *Living with Risk: a global Review of disaster reduction initiatives* (ISDR).
- United Nations Development Program (undp). 2004. *Reducing Disaster Risk, A Challenge for Development*. Provention Consortium, Guidance Note 8: Tools for mainstreaming disaster risk reduction - economic analysis. Nueva York: undp's Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR).
- United Nations Human Settlements Programme (un-Habitat). VA. 2009. *Global Report on Human Settlements 2009*. Planning Sustainable cities: Policy Directions. Londres: Abridge Edition. London-Sterling.
- Wilches Chau, Gustavo. 2008. Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD). 2008. *La gestión del riesgo de desastres hoy: contextos globales, herramientas locales* (EIRD).

## Glosario de siglas, acrónimos y abreviaturas

<b>BCPR</b>	Oficina para la Prevención y Recuperación de Crisis del PNUD
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CAN</b>	Comunidad Andina de Naciones
<b>Caprade</b>	Comité Andino de Prevención y Atención de Desastres
<b>Caricom</b>	Países de la Comunidad del Caribe
<b>CCAD</b>	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
<b>CDEMA</b>	Caribbean Disaster and Emergency Management Agency
<b>CDERA</b>	Caribbean Disaster Emergency Response Agency
<b>CDM</b>	Caribbean Disaster Management Framework
<b>Cepal</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>Cepredenac</b>	Coordinación de la Prevención de Desastres Naturales en América Central
<b>Ceresis</b>	Regional Seismologic Center for South America
<b>Corporación OSSO</b>	Observatorio Sismológico del Suroccidente (Cali, Colombia)
<b>CRED</b>	Centro de Investigación en Epidemiología de los Desastres
<b>CRID</b>	Regional Disaster Information Center for Latin America and the Caribbean
<b>Eapad</b>	Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres
<b>EIB</b>	European Investment Bank
<b>EIRD</b>	Estrategia Internacional de Reducción de Desastres
<b>EM-DAT</b>	Emergency Events Data Base
<b>ENOS</b>	Fenómeno de El Niño Oscilación Sur
<b>EU</b>	European Union
<b>GAR</b>	Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction

<b>GDF</b>	Global Development Finances (World Bank)
<b>GTZ</b>	German Technical Cooperation
<b>IADB</b>	Inter-American Development Bank
<b>IASC</b>	International Accounting Standards Committee
<b>IDH</b>	Índice de desarrollo humano
<b>IPPC</b>	Intergovernmental Panel on Climate Change
<b>ISDR</b>	un International Strategy for Disaster Reduction
<b>MAH</b>	Marco de acción de Hyogo 2005-2015: construyendo sociedades resilientes al impacto de desastres
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>OFDA</b>	Office of US Foreign Disaster Assistance de Usaid
<b>OMM</b>	Organización Meteorológica Mundial
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>PAR</b>	Pressure and Realease
<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PNUMA</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<b>Predecán</b>	Prevención de Desastres en la Comunidad Andina
<b>SICA</b>	Sistema Integrado Centroamericano
<b>Sinpad</b>	Sistema nacional de prevención y atención de desastres
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>Unesco</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>UN-Hábitat</b>	United Nations Human Settlements Programme
<b>UNISDR</b>	United Nations. International Strategy for Disaster Reduction
<b>Usaid</b>	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos
<b>WDI</b>	World Development Indicators, World Bank

# Reasentamiento preventivo en una política integral de reducción de riesgo

Fernando Ramírez

## 1. Gestión de riesgo de desastres

La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas define la gestión del riesgo como

*el conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades, a fin de reducir el impacto de amenazas naturales y de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes”.*

Desde la perspectiva del Estado se concreta en la aplicación de un conjunto de políticas públicas relacionadas con la identificación y valoración del riesgo, la reducción de riesgo, la protección financiera, los preparativos y respuesta a emergencias y la recuperación posdesastre según se presenta en la tabla 2.1.

*La identificación y valoración del riesgo* incluye las acciones dirigidas al conocimiento y valoración objetiva de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos, así como las acciones de información y comunicación hacia la población para incidir sobre el imaginario social y la percepción de los ciudadanos.

*La reducción de riesgo* de desastres es un grupo amplio de líneas de acción que busca reducirlo y evitar la generación de nuevos riesgos. Un grupo de acciones incorpora criterios de esta reducción en la planificación territorial y sectorial, la educación y la legislación. Otro grupo de acciones consiste en intervenciones físicas en el territorio para el control de los factores de amenaza y vulnerabilidad. En este grupo se ubica el reasentamiento de población cuando las otras medidas de reducción de riesgo no son viables.

*La protección financiera* se refiere a las acciones orientadas a reducir el impacto económico de los desastres sobre la situación fiscal de los gobiernos, e incrementar su capacidad financiera para enfrentar con eficiencia los procesos de recuperación posdesastre.

*Los preparativos y respuesta a emergencias* agrupa las acciones dirigidas a generar la capacidad de respuesta y a atender efectivamente las emergencias. Involucra acciones relacionadas con sis-

**Tabla 2.1 Marco de políticas de gestión de riesgo de desastres**

Líneas de acción	Instrumentos
<b>Identificación y valoración del riesgo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios, monitoreo, modelos, mapas, sistemas de información</li> <li>• Encuestas de percepción individual y social</li> </ul>
<b>Reducción de riesgo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación y concientización: ordenamiento territorial, planificación sectorial, códigos, normas, información pública y educación.</li> <li>• Intervención física en el territorio: obras correctivas, reforzamiento estructural, mejoramiento de viviendas, reasentamiento preventivo, reducción de vulnerabilidad de infraestructura.</li> </ul>
<b>Protección financiera</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos financieros de retención (fondos, créditos contingentes, impuestos, etc.)</li> <li>• Mecanismos financieros de transferencia (seguros, reaseguros, bonos de catástrofe)</li> </ul>
<b>Preparativos y respuesta a desastres</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de alerta temprana</li> <li>• Planes de emergencia y contingencia</li> <li>• Evacuación de población afectada, reasentamiento temporal</li> <li>• Entrenamiento para la respuesta</li> <li>• Infraestructura tecnológica, comunicaciones y logística</li> </ul>
<b>Recuperación posdesastre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativa y organización institucional</li> <li>• Planes de reconstrucción</li> <li>• Reasentamiento de población posdesastre</li> </ul>

FUENTE: adaptado de Rubiano y Ramírez, 2009.

temas de alerta temprana, modelos organizacionales, logística, comunicación, entrenamiento y la respuesta propiamente dicha, incluyendo la evacuación de la población afectada por el desastre y su reasentamiento temporal en albergues.

*La recuperación posdesastre* se refiere, como su nombre lo indica, a las acciones de planificación, organización y desarrollo de capacidades para garantizar una transición oportuna y eficiente de la emergencia hacia la recuperación. Es común que en los procesos de reconstrucción se requiera reasentar alguna parte de la población, dado que la condición de riesgo de los lugares que habitaban antes del desastre se haya incrementado o sea inaceptable desde la perspectiva de la seguridad de la población.

Para la definición, diseño e implementación de estas políticas es necesario contar con un marco normativo e institucional, que regule y coordine las diferentes instancias de gobierno y otros actores sociales, y con una estrategia de financiamiento general que movilice recursos según el alcance y prioridades de cada política.

## 2. El reasentamiento en el marco de una política integral de gestión de riesgo

El uso y ocupación del territorio refleja el modelo de desarrollo que ha imperado en un país. El riesgo de desastre es por tanto un resultado acumulado de formas y procesos históricos de desarrollo, lo que lleva a que este se distribuya diferencialmente en el territorio y a que una porción de la población tenga mayor exposición al mismo, generalmente, aquella de bajos ingresos.

Los suelos en donde se encuentran asentamientos humanos en alto riesgo de desastre generalmente son las zonas de mayor sensibilidad ambiental tales como rondas de sistemas hídricos o pendientes las cuales juegan un papel importante en la dinámica del ecosistema y cuyo único "uso" debería ser el de protección. Sin embargo, la falta de la planificación en el uso del suelo para orientar la localización de asentamientos humanos, la debilidad institucional para aplicar las normas al respecto, cuando éstas existen, y la falta de programas de vivienda para población de bajos recursos, lleva a que asentamientos humanos se localicen en zonas de riesgo.

La tasa de urbanización en el mundo ha crecido en forma considerable desde la segunda mitad del siglo XX. Mientras a mitad del siglo solamente el 29% de la población vivía en ciudades, en 2007 este porcentaje alcanzó el 50% y se espera que en 2050 llegue al 69%. Este rápido aumento se está presentando especialmente en los países en desarrollo, en donde se espera que en un lapso de cuarenta años (2010-2050) la población urbana se duplique, pasando de 2,7 a 5,4 mil millones, en comparación con la población urbana de los países desarrollados, donde solo se espera un incremento de 0,8 a mil millones en el mismo periodo<sup>1</sup>. Esta acelerada urbanización ha llevado a un crecimiento no planificado de las ciudades y al aumento de asentamientos que son considerados ilegales por el incumplimiento de normas urbanísticas y títulos de propiedad sobre la tierra, muchos de ellos localizados en zonas de riesgo. Esta característica ha incrementado el riesgo de desastres y el número de personas expuestas al mismo.

Además de la situación anterior, el riesgo también se ha acentuado por prácticas antrópicas inadecuadas que han aumentado los niveles de amenazas naturales, tales como la deforestación, la falta de drenajes, la cobertura de la capa vegetal con concreto y asfalto lo que le hace perder su capacidad de absorción, entre otras.

Por estas razones, la gestión de riesgo de desastre no se refiere únicamente a la intervención y control de los fenómenos naturales sino, y ante todo, a modificar procesos actuales de uso y ocupación del territorio y actividades económicas que generan amenazas y vulnerabilidades y a fortalecer la aplicación de criterios de reducción de riesgo en la planificación del desarrollo.

● 1 División de la población según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas. Perspectivas de la población mundial. 2006 Revisión y perspectiva urbana mundial. 2007 Revision [disponible en] <http://esa.un.org/unup>

En estas circunstancias, el reasentamiento de población busca modificar condiciones de riesgo existente generadas por problemas estructurales de un país y por ello es una medida de carácter correctivo. Como cualquier medida correctiva, siempre es más costosa que la prevención del problema que la ocasiona. Su pertinencia y eficiencia está fuertemente condicionada a la articulación con las demás políticas y acciones de gestión de riesgo, esto es, se basa en estudios detallados de identificación y valoración del mismo, incorpora análisis de mitigación, se complementa con otras acciones físicas de reducción y requiere estar vinculado a decisiones de regulación y ordenamiento territorial. Para su financiación demanda recursos del Estado y en su desarrollo es necesario tomar algunas medidas de preparativos y respuesta a emergencias (por ejemplo sistemas de alerta temprana, evacuaciones). Finalmente, cuando hace parte del procesos de recuperación posdesastre, constituye una de los ejes fundamentales de los planes de rehabilitación y reconstrucción.

Modificar la localización de la población, sus actividades económicas, las redes y relaciones sociales, así como su entorno físico natural y construido –edificaciones, infraestructura y equipamientos– es un proceso complejo que tiene significativos efectos, directos e indirectos, sobre la población y los gobiernos. Un proceso de reasentamiento puede constituirse en una oportunidad para mejorar en forma integral la calidad de vida de la población superando incluso los objetivos directos de reducción de riesgo de desastre; pero si no está debidamente planificado ni concebido como una acción complementaria e integrada a una estrategia integral de gestión del riesgo pueden desembocar en procesos ineficientes e insostenibles que generan frustración tanto para la población involucrada como para los gobiernos.

Por tanto, para que el reasentamiento sea una medida efectiva de disminución de riesgo de desastre y no se convierta en un incentivo adicional para asentamientos humanos en zonas de riesgo, este debe formar parte de estrategias integrales de reducción de riesgo de desastres, las cuales deben incluir:

- Formulación detallada de planes de uso del suelo que promuevan un uso armónico de las actividades humanas con los atributos naturales del mismo.
- Fortalecimiento de las instituciones encargadas de la formulación y aplicación de los planes de uso del suelo.
- Oferta habitacional para poblaciones de bajos ingresos que les permitan acceder a viviendas dignas, legales y en sitios seguros.
- Control de asentamientos humanos en zonas no aptas para ello.
- Control de actividades humanas que degradan el medio natural e incrementan las amenazas naturales.

La falta de acciones integrales llevará a que el problema de asentamientos humanos en zonas de riesgo sea recurrente, a que el reasentamiento de estas poblaciones se vuelva inviable por los altos costos que puede implicar, e inclusive, a convertirlo en un incentivo para incrementar ocupaciones en zonas de riesgo, en caso de que esta sea la única forma de obtener ayuda del Estado para solucionar el problema habitacional.

El reasentamiento de población, como una medida correctiva de mitigación al intervenir una condición de riesgo existente, se ubica en el ámbito de la política pública, es decir, se fundamenta en el reconocimiento de derechos y responsabilidades de los actores públicos, privados y comunitarios; se orienta bajo principios de eficiencia, equidad y prevalencia del bienestar general; y tiene lugar en un contexto económico, institucional, legal y político particular. El riesgo de desastre exige la decisión conjunta de gobierno y comunidades para concertar condiciones de seguridad, aceptables y factibles, frente a eventos en algún grado inciertos y asumir la responsabilidad de las consecuencias de las decisiones tomadas.

### **3. Pertinencia del reasentamiento en relación con las características del fenómeno natural**

Ubicado el reasentamiento en el marco de una estrategia integral de riesgo, es necesario analizar en qué circunstancias esta línea de acción surge como una alternativa pertinente en relación con el contexto de riesgo que se busca controlar. Para ello es necesario centrar el análisis en la dimensión física del problema de la vulnerabilidad y el riesgo, a fin de entender las condiciones que cada fenómeno siconatural imprime según sus características particulares y que facilitan o limitan la posibilidad y eficiencia del reasentamiento.

El reasentamiento es una medida que interviene sobre la exposición, que es uno de los componentes de la vulnerabilidad y como consecuencia anula la condición de riesgo. Por medio del reasentamiento se elimina uno de los componentes básicos de la vulnerabilidad (la exposición), al modificar la localización de la población para que no exista coincidencia espacio-temporal con una amenaza natural. Por tanto, el reasentamiento es pertinente desde el punto de vista físico, solamente en relación con aquellos fenómenos cuyas características permitan que la exposición pueda ser efectivamente controlada, lo cual se relaciona con:

- La distribución espacial del fenómeno
- La energía de impacto
- La incertidumbre en el pronóstico
- Las posibilidades de mitigación.

*La distribución espacial del fenómeno* determina las características y magnitudes de los espacios en los que se concreta la exposición. Existen fenómenos de carácter regional como los sismos, los volcanes y los huracanes, que afectan extensas áreas mientras hay otros locales, como los deslizamientos e inundaciones, circunscritos a territorios más limitados. Además la amenaza, como condición latente, tiene un significado espacial diferente al de los eventos en sí mismos. Por ejemplo, todo un país puede estar expuesto a la amenaza sísmica, lo cual no significa que un sismo particular necesariamente afecte toda el área delimitada bajo amenaza. Debido a que la exposición de los elementos tiene como referencia la amenaza, en este caso interesa considerar su distribución espacial. En general a mayor área de influencia de la amenaza, mayor es la cantidad y variedad de elementos expuestos y, en consecuencia, también la complejidad para implementar programas de reasentamiento.

Una segunda característica es *la energía de impacto* de los fenómenos que ofrece una noción del “tamaño” del fenómeno y su potencial de causar daño. El efecto físico sobre los elementos expuestos como impacto, colapso, enterramiento, desplazamiento, quemaduras, entre otros, será más intenso cuanto mayor sea la energía liberada en cada evento. Así por ejemplo, es evidente que el impacto causado a los elementos que entren en contacto con una colada de lava será uniformemente destructivo<sup>2</sup>, mientras que el impacto de una inundación lenta por desborde de un río será diferenciado de acuerdo con la vulnerabilidad de los elementos expuestos. Como criterio general el reasentamiento tiene mayor pertinencia frente a eventos de alta energía de impacto a los cuales la vulnerabilidad física de la población y las estructuras construidas (edificaciones, infraestructura, equipamientos, etc.) es muy alta y las posibilidades de mitigación muy limitadas.

El tercer factor es *la incertidumbre en el pronóstico*, es decir, la posibilidad de anticipar cuándo, dónde y de qué magnitud ocurrirá cierto fenómeno. Sin excepción, la modelación de los fenómenos naturales lleva implícito algún nivel de incertidumbre dadas las limitaciones del estado del arte del conocimiento para entender, representar y simular su dinámica. Sin embargo para algunos fenómenos el nivel de incertidumbre es mayor que otros. En un extremo, por ejemplo, se encuentra el pronóstico de sismos que no es posible anticipar actualmente, y en el otro, las inundaciones cuya ocurrencia puede pronosticarse en ciertas condiciones, a partir de modelos hidrológicos e hidráulicos y el monitoreo de parámetros hidrometeorológicos. Pero dicha incertidumbre (objetiva) tiene un enorme efecto sobre el imaginario y la percepción social del riesgo (subjetiva) y la movilización de la voluntad política.

Como se analizará, el reasentamiento es factible en la medida en que haya coincidencia entre la valoración objetiva y la percepción social, aspectos que ofrecen las condiciones necesarias para apoyar la toma de decisión política. Es evidente que el reasentamiento tendrá mayor pertinencia y factibilidad en relación con fenómenos que tienen menores niveles de incertidumbre en el pronóstico. Esa es una de las principales razones por la cuales la mayoría de los procesos de reasentamiento tienen lugar en situaciones de “ocurrencia inminente” o posdesastre, donde la realidad de los hechos ha reducido o eliminado la incertidumbre.

Finalmente *las posibilidades de mitigación*, que varían para cada tipo de fenómeno, habilitan diferentes escenarios de riesgo para la toma de decisión. En la dimensión física del problema, el ser humano tiene posibilidades de llevar a cabo intervenciones para controlar la amenaza, por ejemplo la construcción de muros de estabilización o barreras de protección hidráulica para el control de deslizamientos o inundaciones, respectivamente, o para reducir factores de vulnerabilidad (exposición o resistencia) como, por ejemplo, el diseño y construcción de estructuras sismo resistentes. En otros casos no es técnicamente factible ni lo uno ni lo otro (por ejemplo, frente a flujos piroclásticos). Si bien la mitigación no se reduce de ninguna manera a la dimensión física como se analiza adelante, por ahora se debe precisar que el reasentamiento tiene mayor pertinencia en relación con los fenómenos frente a los cuales existen mayores limitaciones técnicas para la mitigación.

● 2 Frente al efecto directo de altas temperaturas tanto el ser humano como el ambiente construido son muy vulnerables. El resultado final es la muerte o destrucción, respectivamente.

La tabla 2.2 resume la pertinencia del reasentamiento en relación con las características del fenómeno natural.

Tabla 2.2

### Pertinencia del reasentamiento de acuerdo con las características del fenómeno natural

Características del fenómeno natural	Pertinencia del reasentamiento
<b>Distribución espacial del fenómeno</b>	A mayor área de influencia de la amenaza, mayor cantidad de población expuesta, mayor complejidad para efectuar procesos de reasentamiento.
<b>Energía del impacto</b>	A mayor energía de impacto, mayor vulnerabilidad de la población, menor posibilidad de mitigación, mayor pertinencia del reasentamiento.
<b>Nivel de incertidumbre del pronóstico</b>	A menor nivel de incertidumbre, mayor pertinencia del reasentamiento.
<b>Posibilidades de mitigación</b>	A menor posibilidad de mitigación por medio de otras medidas de reducción de riesgo, el reasentamiento se convierte en la única alternativa existente.

## 4. Pertinencia del reasentamiento en relación con el tipo de fenómeno natural

Se precisa a continuación la pertinencia del reasentamiento en relación con los fenómenos naturales más frecuentes, a partir de sus características particulares

### 4.1 Los sismos

En general el fenómeno sísmico involucra grandes extensiones de terreno. De acuerdo con la magnitud y la profundidad de cada evento particular el movimiento puede propagarse desde algunas decenas hasta cientos o miles de kilómetros alrededor de la zona de ruptura (foco). La amenaza y el riesgo sísmico, como condición latente, es el resultado de la combinación de probabilidades de ocurrencia de sismos de diferentes características y fuentes sismogénicas<sup>3</sup>, y en consecuencia, espacialmente se distribuye en territorios muy amplios que equivalen a gran parte o a todo un país.

En relación con las posibilidades de mitigación, estas se reducen a disminuir la vulnerabilidad dado que el ser humano no puede controlar el fenómeno sísmico (la amenaza). En relación con la exposi-

● 3 Son fuentes sismogénicas las fallas o rupturas de la corteza terrestre en los continentes, las zonas de subducción entre placas tectónicas, las erupciones volcánicas, entre las principales.

ción, existe la imposibilidad real de relocalizar todas las poblaciones, ciudades e infraestructura hacia territorios “asísmicos” que, incluso, muchos países de Centro y Suramérica no tienen.

En consecuencia, la reducción de vulnerabilidad sísmica busca incrementar la resistencia de los elementos expuestos al riesgo y la resiliencia de los gobiernos y las comunidades. El estado del arte permite modelar el comportamiento de las rocas y los suelos durante el sismo y con base en ello determinar las características que deben tener las construcciones en la superficie (casas, edificios, vías, redes, etc.), para resistir el movimiento sin sufrir mayores daños. La resiliencia se concreta en el desarrollo de capacidades para la respuesta y la recuperación por medio de planes de emergencia y contingencia, y educación ciudadana, entre otras. En síntesis, frente al fenómeno sísmico, se busca controlar la exposición mediante el diseño y la construcción de las estructuras de acuerdo con los requerimientos sísmo resistentes específicos del lugar. Por ello como criterio general en este caso el reasentamiento de la población no es una línea de acción pertinente.

Existen excepciones en casos específicos de comunidades asentadas sobre terrenos altamente licuables<sup>4</sup>, como las zonas de playa o rellenos antrópicos muy precarios como los informales en zonas de ladera o rellenos de basuras. En estos casos el reasentamiento de la población por lo general es una opción factible frente a los costos de las obras de ingeniería requeridas para mejorar el comportamiento dinámico de estos depósitos. La mayoría de los programas de reasentamiento después de un sismo están asociados con este tipo de problemas.

## 4.2 Las erupciones volcánicas

La distribución espacial del fenómeno depende de cada producto volcánico que pueda resultar de la erupción<sup>5</sup>. Así, algunos productos como las coladas de lava y caída de piroclastos gruesos se distribuyen normalmente cerca del cono volcánico en distancias del orden de cientos de metros hasta algunos kilómetros. Los flujos piroclásticos y los lahares viajan a través de los cauces de drenaje natural –ríos, quebradas– y pueden alcanzar distancias de cientos de kilómetros e impactar grandes áreas. La caída de ceniza volcánica puede también alcanzar cientos o miles de kilómetros dependiendo de su distribución por el efecto del viento.

Como en el caso de los sismos, las posibilidades de mitigación frente al fenómeno volcánico se centran principalmente en la reducción de la vulnerabilidad dado que no es posible controlar el fenómeno<sup>6</sup>. Sin embargo, por la energía de impacto tan grande de la mayoría de los productos volcánicos (por ejemplo, coladas de lava, flujos piroclásticos, lahares y caída de piroclastos gruesos), la resistencia física del ser humano o de los elementos construidos es muy baja, y en este caso, al contrario de los sismos, la resistencia no es un factor de vulnerabilidad factible de intervenir.

- 4 La licuación es un fenómeno en el que el suelo, por efectos de la vibración del sismo, pierde temporalmente su capacidad de soporte y se comporta como un líquido. Como resultado, todo lo que esté apoyado se hunde. Ocurre en suelos arenosos sueltos y saturados.
- 5 Son productos volcánicos coladas de lava, caída de piroclastos-cenizas, flujos piroclásticos, lahares, ondas de choque, entre otros.
- 6 Algunas veces es posible, por ejemplo, encausar una colada de lava lenta a través de canales para reducir su impacto.

En consecuencia la reducción de vulnerabilidad se orienta hacia el control de la exposición y el fortalecimiento de la resiliencia. La excepción la constituye la caída de cenizas frente a la cual no resulta viable controlar la exposición de toda la población y en cambio es posible incrementar la resistencia de las edificaciones, por ejemplo, con cubiertas o tanques diseñados para resistir la sobrecarga por acumulación de este material.

Por lo anterior el reasentamiento de población puede ser una medida factible en áreas expuestas a los productos volcánicos de alto impacto como los ya mencionados, mas no lo es para la gestión del riesgo por caída de cenizas. Sin embargo el fenómeno volcánico tiene otras complejidades que influyen sobre la factibilidad socioeconómica del reasentamiento. Los “tiempos” del fenómeno volcánico tienen una escala geológica que no es fácilmente entendida por el ser humano y, además, en su pronóstico existen altos niveles de incertidumbre.

La percepción del riesgo derivado de un fenómeno que no se enfrenta con frecuencia y cuya ocurrencia es incierta, es muy baja, lo que desemboca en condiciones sociales y políticas insuficientes para la toma de decisión de un reasentamiento. Es por ello que normalmente los programas de reasentamiento de poblaciones expuestas a la amenaza volcánica tienen lugar en el avance de procesos eruptivos, donde las evidencias del fenómeno dejan pocas dudas entre los actores sociales sobre la inminencia del evento.

### 4.3 Los huracanes, tormentas, vendavales y otros fenómenos hidrometeorológicos

La distribución espacial de estos fenómenos varía ampliamente según el tipo de evento y su localización geográfica, y responden tanto a procesos globales como a condiciones climatológicas locales. Los huracanes son fenómenos que pueden seguir, desde su formación, trayectorias de varios cientos de kilómetros y cuya franja de influencia directa puede tener varios kilómetros de ancho. Aunque se desarrollan en regiones específicas como la Caribe, sus características principales como trayectoria, velocidad y dirección cambian de un evento a otro. En cualquier caso afectan áreas extensas tanto marítimas como continentales. Los huracanes generan en el territorio lluvias intensas, vientos fuertes y marea de tormenta en las líneas de costa que, a su vez, pueden desencadenar deslizamientos, inundaciones y colapsos estructurales, entre otros fenómenos.

De nuevo frente a eventos de esta magnitud las alternativas de mitigación se orientan hacia la reducción de la vulnerabilidad con medidas que combinan el incremento de la resistencia de los elementos construidos al impacto directo de las lluvias, los vientos y la marea de tormenta, el control de factores contribuyentes de las inundaciones y deslizamientos (por ejemplo, medidas de estabilización, barreras hidráulicas) y aumentar la resiliencia de los gobiernos y comunidades. Se concluye entonces que el reasentamiento de familias no es en sí misma una línea de acción utilizada para la reducción de la exposición a los huracanes.

Al respecto conviene precisar dos aspectos: en primer lugar, los programas de reasentamiento que se ponen en marcha tras el paso de los huracanes buscan controlar la exposición en áreas alta-

mente propensas a los deslizamientos e inundaciones, más que la exposición propiamente dicha a los huracanes. En segundo lugar, dado que el fenómeno se puede monitorear temprano desde su formación, es posible anticipar su trayectoria con algunas horas o días, lo que permite activar planes de emergencia y contingencia que por lo general incluyen la evacuación temporal de la población. Esta es una medida contingente provisional que no es equivalente a un reasentamiento permanente.

#### 4.4 Las inundaciones

Las inundaciones responden a la dinámica particular de las cuencas hidrográficas, de tal manera que su ocurrencia está controlada tanto por las condiciones climatológicas como por las características locales de la cuenca. Como los demás fenómenos de la naturaleza, las inundaciones configuran en cada región relaciones frecuencia-intensidad, según la cual se presentan con alta frecuencia eventos de baja intensidad y con baja frecuencia eventos de alta intensidad. Su extensión espacial varía en un amplio rango, desde las generadas por grandes ríos que afectan a miles de kilómetros cuadrados, hasta pequeñas inundaciones por desborde de cauces secundarios que perjudican algunas decenas de hectáreas. En todo caso se puede considerar que las inundaciones tienen un carácter local en comparación con los sismos, las erupciones volcánicas y los huracanes.

Las inundaciones por desborde de cauces en general no son fenómenos súbitos, avanzan en forma progresiva en las áreas bajas. La energía de impacto varía según el tipo de inundación, esto es lenta o rápida (tipo torrente), por desborde, empozamiento<sup>7</sup>, o falla de una estructura de protección o almacenamiento y según el contenido de sólidos que arrastra. De otra parte es un fenómeno percibido con facilidad por las comunidades; por ejemplo, es frecuente encontrar que las actividades agroforestales están organizadas según los ciclos de inundación y sequía.

Existen amplias posibilidades de reducir el riesgo de inundación tanto por el control del fenómeno como por medio de la reducción de la vulnerabilidad. La regulación de crecientes, el manejo integral de cuencas hidrográficas, la regulación de usos de suelo y la protección de cauces son, entre muchas otras, medidas de mitigación. Por ello el reasentamiento de poblaciones por razones de riesgo de inundación no es muy frecuente. Sin embargo es una medida pertinente para ciertas condiciones de riesgo: la noción de “área de inundación” es muy amplia cuando se trata de delimitar niveles de riesgo “aceptable”, porque según el período de retorno que se considere estas áreas pueden variar en forma significativa<sup>8</sup>.

No obstante, para efectos del manejo y protección de las cuencas y la gestión del riesgo es necesario definir un límite a los lados del cauce, lagunas y áreas de amortiguación, cuya área se considera parte de la estructura hídrica y por tanto no deben existir asentamientos humanos, ya que el riesgo de inundación se podría considerar como “no mitigable”. De igual modo, en puntos críticos de primer

● 7 Incapacidad de un sistema de drenaje natural o construido de evacuar el agua lluvia. Es típico de áreas urbanas mal drenadas.

8 A mayor período de retorno mayor es el área de inundación y menor es la frecuencia de ocurrencia. Normalmente se elaboran mapas de amenaza por inundación para períodos de 10, 25, 50 y 100 años.

desborde o en áreas expuestas a inundaciones rápidas y avenidas torrenciales, son ejemplos, de casos en los que es pertinente el reasentamiento de población.

Finalmente es conveniente mencionar que este es uno de los fenómenos en los cuales la valoración social del riesgo es muy diversa, flexible y cambiante. Tanto en procesos formales como informales de ocupación del territorio, las áreas de la estructura hídrica natural es intervenida y modificada según las necesidades coyunturales de desarrollo.

#### 4.5 Los deslizamientos

Se trata de fenómenos locales que comúnmente afectan a pequeñas áreas del orden de unidades o decenas de hectáreas<sup>9</sup>. Su distribución espacial varía según el mecanismo de falla (por ejemplo, caída de rocas, flujos de tierra, deslizamientos, reptamiento), que determina la velocidad, trayectoria, distancia de viaje, volumen desplazado, entre otras características. Los hay desde procesos súbitos de alta velocidad como caídas de roca o flujos de lodo hasta procesos muy lentos (deformaciones del orden de centímetros al año) como el reptamiento.

Frente al impacto físico de los deslizamientos el ser humano y en general los elementos construidos (edificaciones e infraestructura) son muy vulnerables debido a que la resistencia al impacto y deformación es muy baja. Por ello las acciones de manejo del riesgo se dirigen primordialmente al control de la amenaza, es decir, a la estabilización del deslizamiento mediante obras de ingeniería y planes de recuperación de cuencas, por ejemplo, y cuando ello no es factible, a la reducción de la exposición, mediante la relocalización de la población e infraestructura expuesta.

Dado que la actividad antrópica (por ejemplo, deforestación, alteración de cauces, excavaciones) es otro factor desencadenante<sup>10</sup> de deslizamientos, tanto las medidas estructurales de estabilización como los programas de reasentamiento de población deben complementarse con estrategias de sensibilización y corresponsabilidad en los usos y nueva ocupación de las áreas intervenidas.

Visto en forma individual un deslizamiento es un fenómeno frente al cual técnicamente existen múltiples posibilidades de control y mitigación. Sin embargo, cuando se enfrentan grandes áreas de ladera ambientalmente degradadas, con diversos procesos de inestabilidad y erosión, y además, densamente urbanizadas, las posibilidades de mitigación se ven limitadas por la magnitud de las obras requeridas, las restricciones económicas de los gobiernos y las dinámicas sociales y culturales de la población (Rubiano y Ramirez, 2009). Por ello en la gestión del riesgo de deslizamiento la noción de "mitigabilidad" varía ampliamente según el contexto económico, social y político. Sin duda es uno de los riesgos que con alta frecuencia involucra programas de reasentamiento de población.

● 9 Hay grandes deslizamientos que se salen de este rango, que involucran a cientos de hectáreas y millones de metros cúbicos, pero son de menor frecuencia.

10 Las lluvias y los sismos son los principales factores detonadores o desencadenantes de deslizamientos.

## 4.6 Tsunamis

Por su naturaleza este fenómeno está referido a la línea de costa, afecta franjas de ancho variable desde decenas de metros hasta algunos kilómetros según la altura y velocidad de las olas. Son fenómenos secundarios que se originan por lo general por la perturbación del mar debido a la ocurrencia de un sismo. Tienen la particularidad que, cuando son de gran magnitud, las olas pueden viajar miles de kilómetros y afectar en forma simultánea a varios países e incluso continentes.

La energía de impacto de los tsunamis es muy alta y por ello los elevados niveles de destrucción en las áreas afectadas. Tanto la población como la mayor parte de las construcciones son físicamente muy vulnerables a este fenómeno. En general la frecuencia de estos fenómenos es baja, con lo cual la percepción social de riesgo por lo general es débil.

Frente al riesgo de tsunami la estrategia de control se centra en la implementación de sistemas de alerta temprana y planes de emergencia y contingencia que garanticen la evacuación oportuna de la población. Luego del tsunami en Asia (diciembre de 2004) se suscitó un gran debate sobre si el reasentamiento de algunas poblaciones e infraestructura debería ser parte de la estrategia de reconstrucción. Como en el caso del riesgo volcánico, la pertinencia del reasentamiento está sujeta a la valoración que en cada región y territorio se haga sobre las oportunidades de uso y ocupación de estas áreas, y por otra, de su capacidad real de implementar, mantener y operar los sistemas de alerta temprana. Procesos de esta naturaleza, ex ante, enfrentan comúnmente obstáculos de percepción y valoración social y política del riesgo.

La tabla 2.3 resume la pertinencia del reasentamiento de acuerdo con el tipo de fenómeno natural.

## 5. Beneficios del reasentamiento preventivo

El reasentamiento de personas que viven en zonas de alto riesgo genera una serie de beneficios si se analizan en función de los costos que se evitan en términos de respuesta y reconstrucción. Entre otros factores, se pueden disminuir las pérdidas asociadas con el impacto sobre la vida humana, la infraestructura y los bienes, tanto en términos monetarios como no monetarios, como se describe a continuación:

- **Vida humana.** Al reasentar personas que viven en áreas de alto riesgo, los impactos y costos de un desastre en términos de vidas humanas y lesiones se pueden prevenir. Cuando se previenen los impactos y costos directos también se evita los impactos y costos indirectos, no solo sobre las personas expuestas al riesgo sino también sobre la sociedad en general.
- **Infraestructura.** El costo monetario directo asociado con la reconstrucción de diferentes tipos de estructuras (casas, edificios institucionales, fábricas, instalaciones, tanto públicas como privadas), no se puede prevenir con el reasentamiento ya que al reasentar una población es necesario

**Tabla 2.3** Pertinencia del reasentamiento según el tipo de fenómeno

Fenómeno	Síntesis
<b>Sismos</b>	<p>Afectan áreas muy extensas. No hay posibilidad de controlar la amenaza. La reducción de vulnerabilidad sísmica interviene sobre la resistencia de las construcciones y la resiliencia de las comunidades.</p> <p>Como criterio general el reasentamiento no es pertinente. Hay excepciones en terrenos altamente licuables o rellenos antrópicos muy precarios.</p>
<b>Erupciones volcánicas</b>	<p>La distribución espacial del fenómeno depende de cada producto volcánico que pueda resultar de la erupción. No hay posibilidad de controlar la amenaza.</p> <p>Como criterio general el reasentamiento es pertinente en relación con productos de alta energía de impacto (lava, flujos piroclásticos y lahares). No lo es para caída de cenizas. Sin embargo existen dificultades de implementación por los “tiempos” del volcán y la incertidumbre en el pronóstico.</p>
<b>Huracanes y otros eventos</b>	<p>En conjunto afectan grandes áreas. En el territorio se manifiestan en lluvias, vientos y marea de tormenta en la línea costera. Principalmente desencadenan inundaciones y deslizamientos. Como criterio general el reasentamiento no es pertinente. Se utiliza para reducir la exposición a inundaciones y deslizamientos generados por el huracán. Las evacuaciones temporales que se realizan en desarrollo de los sistemas de alerta temprana no son equivalentes al reasentamiento permanente</p>
<b>Inundaciones</b>	<p>Son fenómenos locales aunque las hay de afectación regional (miles de kilómetros cuadrados). Existen múltiples posibilidades de reducción de riesgo, tanto controlando el fenómeno como reduciendo la vulnerabilidad. El reasentamiento es pertinente cuando se trata de recuperar áreas ocupadas que hacen parte de la estructura hídrica natural (cauces, lagunas, humedales)</p>
<b>Deslizamientos</b>	<p>Son fenómenos locales con amplia variedad de características espaciales. Existen múltiples posibilidades de reducción del riesgo tanto controlando el fenómeno como reduciendo la vulnerabilidad. Sin embargo estas opciones deben evaluarse en términos de la factibilidad económica, social, política. El reasentamiento es pertinente y es utilizado con mayor frecuencia que en los otros fenómenos.</p>
<b>Tsunamis</b>	<p>En lo espacial se circunscribe a una franja de línea de costa. Es un fenómeno de alta energía de impacto. La pertinencia del reasentamiento es relativa al contexto local. En general enfrenta dificultades por baja percepción del riesgo e incertidumbre en el pronóstico.</p>

construir todas las estructuras e infraestructura. Sin embargo, los costos monetarios indirectos, así como los no monetarios se pueden evitar. Por ejemplo, no se necesitarán albergues para atender a la población afectada por un desastre y el suministro de servicios como salud y educación no se verán interrumpidos, como tampoco las actividades industriales y comerciales.

- **Bienes.** El reasentamiento permite trasladar todos los bienes privados, comunales e institucionales a una nueva ubicación que garantice que no serán dañados o destruidos. De especial importancia son los bienes productivos, cuyo traslado permitirá reanudar las actividades económicas sin que se afecten los ingresos de la población reasentada ni de la sociedad en general. El único bien que no se puede trasladar y que por tanto implicará un costo para el reasentamiento es la tierra.

La tabla 2.4 presenta un análisis en detalle de los ahorros eventuales que pueden brindar los reasentamientos preventivos en comparación con los costos de la reconstrucción posdesastre. Los elementos resaltados en letra roja muestran los costos del reasentamiento y en letra negra los ahorros que se pueden lograr. Como se puede observar, el único costo que se mantiene en comparación con los costos de la reconstrucción después de un desastre es el monetario directo de la infraestructura y el de la tierra para el nuevo asentamiento.

En conclusión, el reasentamiento como medida de reducción de riesgo resulta del análisis técnico detallado para determinar las alternativas de mitigación más adecuadas y definir si esta es la única opción posible. Implica también una decisión política y una concertación con las poblaciones en riesgo, así como ahorros muy importantes si se compara con la atención que se debe brindar después de un desastre.

Los siguientes capítulos presentan en detalle las fases para la identificación del reasentamiento como medida de reducción de riesgo, su preparación, planificación, ejecución y evaluación, así como el uso y control de las zonas de riesgo recuperadas.

**Tabla 2.4 Ahorros comparativos entre reasentamientos preventivos y reconstrucción posdesastre**

IMPACTOS	Monetarios		No monetarios		
	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos	
Vidas humanas	Muerte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actividad económica esperada en la sociedad</li> <li>Costos de funeral</li> <li>Áreas para disposición de los cuerpos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pérdida de ingreso</li> <li>Costo de asistir a los sobrevivientes (personas viudas, niños huérfanos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trauma para los sobrevivientes</li> <li>Rompimiento de estructura familiar y social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impactos sociales sobre los sobrevivientes (personas viudas, niños huérfanos)</li> </ul>
	Heridas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gastos médicos</li> <li>Pérdida de días de trabajo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pérdida de empleo e ingreso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lesiones, discapacidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consecuencias psicológicas</li> </ul>
Infraestructura	Vivienda individual	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pérdida de inversión</li> <li>Costo de reparaciones o reconstrucción</li> <li>Costo manejo de escombros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Costo de vivienda temporal</li> <li>Pérdida de patrimonio</li> <li>Pérdida de acceso al crédito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pérdida de albergue</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consecuencias psicológicas y sociales</li> </ul>
	Instalaciones comunales (iglesias, parques, centros comunales)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pérdida de inversión</li> <li>Costo de reparaciones o reconstrucción</li> <li>Costo manejo de escombros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Costo de instalaciones temporales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pérdida de acceso a instalaciones y servicios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trastornos en la dinámica social</li> </ul>
	Instalaciones públicas (atención médica, educación, deportes, recreación)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pérdida de inversión</li> <li>Costo de reparaciones o reconstrucción</li> <li>Costo manejo de escombros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Costo de construir o adaptar instalaciones temporales para proveer servicios</li> <li>Costo total o parcial de la pérdida de servicios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pérdida de acceso a instalaciones y servicios, interrupciones en la educación, retrasos o interrupción en los servicios de atención médica, etcétera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disminución del capital humano, aumento en la tasa de morbilidad</li> </ul>
	Estructuras para actividades productivas (industria, comercios, servicios)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pérdida de inversión</li> <li>Costo de reparaciones o reconstrucción</li> <li>Costo manejo de escombros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pérdida de patrimonio</li> <li>Pérdida de ingresos</li> <li>Disminución de productividad</li> <li>Desempleo</li> <li>Afectación de cadenas productivas</li> <li>Incremento de costo de transporte de bienes desde zonas de abastecimiento externas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disminución en el abastecimiento de bienes y provisión de servicios a la población</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potenciales conflictos sociales</li> </ul>
Bienes	Tierra (privada, comunal, pública)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pérdida de inversión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pérdida de actividades económicas asociadas al uso de la tierra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pérdida de identidad y sentido de pertenencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consecuencias sociales y psicológicas</li> </ul>

Continúa

NOTA: • El color rojo muestra los únicos costos causados en un reasentamiento.

Tabla 2.4

**Ahorros comparativos entre reasentamientos preventivos y reconstrucción posdesastre**

IMPACTOS	Monetarios		No monetarios		
	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos	
Bienes	Otros bienes privados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de ahorros, documentos de identificación, pertenencias personales (mobiliario, ropa, electrodomésticos, etcétera)</li> <li>• Costo de reposición de bienes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reemplazo de documentos de identificación y pertenencias personales, costos de proveer artículos de alivio a los damnificados</li> <li>• Pérdida de inversión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de acceso a servicios</li> <li>• Situación de dependencia de ayuda externa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consecuencias psicológicas</li> </ul>
	Otros bienes públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdidas de bienes públicos</li> <li>• Costo de reposición de bienes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redistribución del dinero de un presupuesto normal para reemplazar los bienes</li> <li>• Disminución de inversión en otras áreas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminución de ampliación de coberturas o prestación de servicios en diferentes áreas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de capital humano</li> </ul>
	Otros bienes comunales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de bienes comunitarios (religiosos, culturales, recreativos, educativos, etcétera)</li> <li>• Costo de reposición de bienes</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de estructura y redes sociales, reducción en el capital social y cultural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alteraciones en dinámicas sociales y culturales</li> </ul>
	Bienes productivos (privados, comunales, públicos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de maquinaria, equipo, herramientas</li> <li>• Costo de reposición de los bienes productivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de ingreso, desempleo,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminución en la calidad de vida y condiciones de vida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrés y otras consecuencias psicológicas</li> </ul>

FUENTE: Correa, E. (2011)<sup>11</sup>.

● 11 Correa, E. (Comp). 2011. *Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre. Experiencias de América Latina*. Washington: Banco Mundial: GFDRR.

# Segunda parte



## Fase 1

### **Formulación del plan**

de reducción de riesgo de desastre y determinación de la pertinencia del reasentamiento

## Fase 2

### **Preparación**

para planeación y ejecución del reasentamiento

## Fase 3

### **Fase analítica**

para la formulación del programa de reasentamiento

## Fase 4

### **Fase de planificación:**

formulación del programa de reasentamiento



# Formulación del plan

## de reducción de riesgo de desastre y determinación de la pertinencia del reasentamiento

Elena Correa  
Fernando Ramírez

Cuando existe una población localizada en una zona de riesgo de desastre y las autoridades o instituciones responsables deciden reducirlo, la primera fase de este proceso consiste en valorar el riesgo, identificar y seleccionar las medidas para su mitigación y formular la estrategia y plan para la implementación de estas medidas.

Desde el punto de vista técnico, el proceso de evaluación del riesgo implica valorar objetivamente la condición del riesgo en la que se encuentra la población para dimensionar y conocer la distribución de posibles pérdidas, e identificar y analizar las alternativas de mitigación factibles para reducir y controlar la situación. Esta evaluación también asume una dimensión subjetiva, dado que es producto de percepciones individuales, sociales y culturales, por tanto, el grado de daño o pérdida probable es percibido y procesado en forma diferenciada por individuos y grupos distintos.

Ambas dimensiones de la evaluación del riesgo, la objetiva y subjetiva, ofrecen información valiosa para la toma de decisiones y la planificación de acciones futuras. Además, en el transcurso del proceso de evaluación, la discusión y determinación sobre los niveles de riesgo aceptables es parte esencial del mismo, como se analiza más adelante.

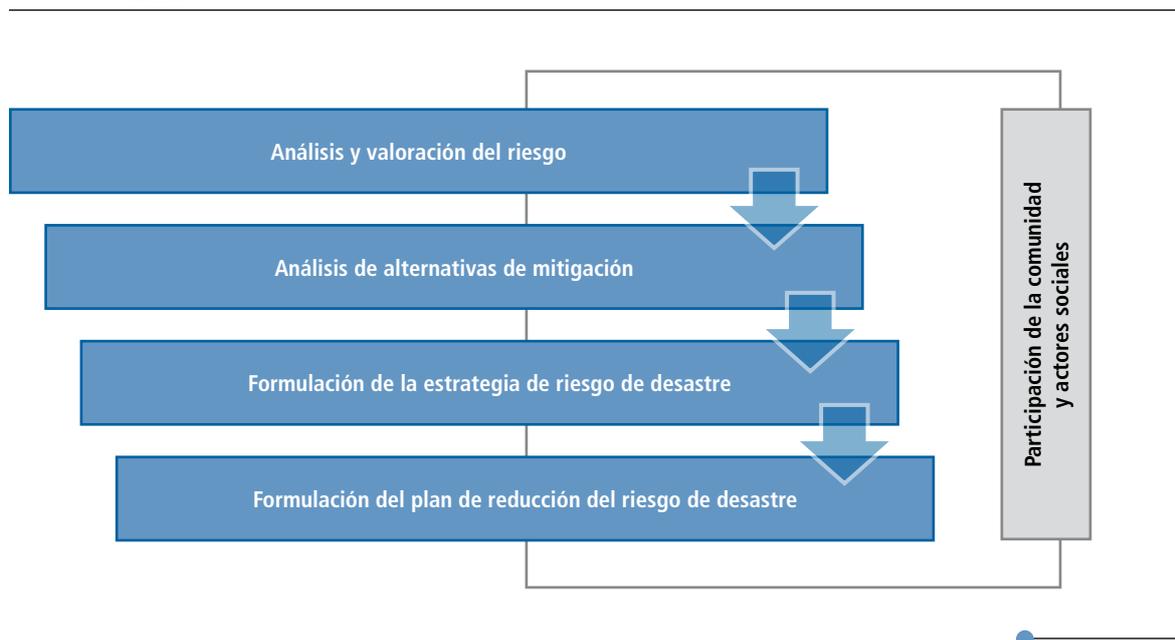
Con los resultados de la evaluación objetiva y subjetiva del riesgo, se continúa con las etapas de formulación de la estrategia para su gestión y formulación del plan de reducción de riesgo en el cual podrá estar incluido, si es pertinente, el reasentamiento de la población.

Cada uno de estos pasos implica una serie de actividades, las cuales se describen a continuación de manera general para ilustrar cómo se llega a tomar una decisión de reasentar en forma preventiva a una población. No se elaboran en detalle las actividades de cada uno de los pasos, por no ser el objetivo principal de este manual (diagrama 2.1).

### » Objetivos fase de formulación plan de reducción de riesgo de desastre

- Formular el plan de reducción de riesgo de desastre de manera participativa
- Determinar la necesidad de reasentar población

**Diagrama 2.1** Formulación plan de reducción del riesgo de desastre



## 1. Análisis y valoración del riesgo

Para el análisis del riesgo específico se requieren llevar a cabo estudios técnicos cuyos resultados permitan responder preguntas como:

- ¿Cuál es el estado actual del fenómeno natural –sismos, erupciones volcánicas, huracanes, tormentas, inundaciones, sequías, deslizamiento, tsunami– y su evolución probable en el tiempo?
- ¿Qué áreas del territorio se encuentran o pueden ser afectadas?
- ¿Cuál es la población específica, edificaciones e infraestructura que está expuesta?
- ¿Cuáles son las consecuencias esperadas si llegase a ocurrir el evento?

Estos estudios implican:

- Identificar y caracterizar las amenazas
- Identificar los elementos expuestos
- Evaluar la vulnerabilidad
- Estimar pérdidas potenciales y definir niveles de riesgo
- Definir y hacer explícitos los niveles de incertidumbre
- Determinar el riesgo aceptable.

## 1.1 Identificación y caracterización de la amenaza

Consiste en el estudio y caracterización del fenómeno generalmente por medio de modelos numéricos que permiten estimar su posible distribución espacial, la probabilidad de ocurrencia y la potencial energía del impacto que se puede presentar. El resultado de estos estudios se expresan comúnmente a través de mapas y curvas que muestran la variación en el territorio de algunos de los parámetros de la amenaza (por ejemplo, la aceleración, en el caso de los sismos) para diferentes periodos de retorno.

## 1.2 Identificación de los elementos expuestos

Se identifica la población e infraestructura (viviendas, estructuras productivas, institucionales, infraestructura de servicios sociales y públicos, entre otros), localizados en la zona donde el impacto del fenómeno se puede manifestar, determinándose de esta manera los elementos en riesgo. La caracterización socioeconómica de la población expuesta es de gran utilidad para la evaluación de la vulnerabilidad, la definición de las medidas de mitigación y la formulación de la estrategia de gestión del riesgo.

La identificación de estos elementos se puede llevar a cabo por medio de imágenes satelitales, fotografías aéreas, información secundaria existente (por ejemplo, censos de población, información proveniente de instituciones encargadas de prestar servicios sociales de salud y educación o servicios públicos) o inventarios rápidos elaborados por equipos de expertos, autoridades locales y las comunidades. El uso de alguno de estos instrumentos no es excluyente, es decir que se pueden utilizar varios al mismo tiempo. La selección del tipo de instrumento dependerá del tiempo y los recursos existentes, así como del nivel de precisión que se requiera, la cual puede variar desde una apreciación general a un inventario detallado. El nivel de precisión a su vez dependerá de los objetivos de los estudios que se están llevando a cabo, si son preliminares para determinar elementos en riesgo o detallados para formular la estrategia de gestión de riesgo y los planes específicos para su mitigación.

## 1.3 Evaluación de vulnerabilidad

La evaluación de la vulnerabilidad es un proceso complejo y existe un rango amplio de metodologías, que van del análisis objetivo y cuantitativo de la vulnerabilidad física, a aquellas participativas de evaluación de los aspectos socioeconómicos de la vulnerabilidad. Los aspectos físicos de la evaluación de vulnerabilidades responden a preguntas como ¿qué es vulnerable y dónde se es vulnerable? Los aspectos socioeconómicos, por su parte, responden a preguntas como ¿quiénes son vulnerables y cómo se hicieron vulnerables?<sup>1</sup>.

Desde el punto de vista de la valoración objetiva del riesgo, en la evaluación de la vulnerabilidad por lo general se reconocen tres componentes principales: la exposición, la resistencia y la resiliencia.

● 1 EIRD. 2004. Ver capítulo 2: Conocimiento y evaluación del riesgo. En: Vivir con el riesgo: Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres. Ginebra: EIRD (versión 2004).

La *exposición* se refiere a la coincidencia espacial y temporal que la localización de un elemento tiene con el espacio y el tiempo en los cuales es probable que ocurra el fenómeno; la *resistencia* es la capacidad del elemento de absorber el impacto físico sin sufrir daño significativo y la *resiliencia* es la capacidad de recuperarse después de sufrir el daño. Hay una relación directa entre la vulnerabilidad y la exposición –a mayor exposición mayor vulnerabilidad y viceversa– y una relación inversa entre vulnerabilidad y la resistencia y/o resiliencia –a mayor resistencia y/o resiliencia menor vulnerabilidad y viceversa–.

$$Vulnerabilidad = f \frac{(exposición)}{(resistencia, resiliencia)}$$

Así por ejemplo, si dos casas que están expuestas a la amenaza sísmica pero solo una de ellas está construida bajo normas de sismo resistencia, la primera tendrá mayor resistencia y en consecuencia menor vulnerabilidad frente al movimiento sísmico que la segunda.

En el mismo ejemplo de las casas, frente al fenómeno de inundación podemos suponer que una de ellas está construida sobre pilotes que elevan la cota de piso por encima del terreno natural. En este caso el grado de vulnerabilidad está determinado por la diferencia de exposición (en altura) a la inundación.

Finalmente entre dos familias expuestas será más resiliente y por tanto menos vulnerable aquella que posea una estructura de ingresos más sostenible y diversificada; acceso a redes sociales de seguridad, mecanismos de transferencia del riesgo y mejores condiciones de salud, entre otros aspectos.

De la misma manera, se puede plantear la diferencia de resiliencia entre dos países: será más resiliente, y por tanto menos vulnerable, aquel que posea una estructura institucional fuerte, políticas y normas de gestión del riesgo, y planes de emergencia y contingencia, entre otros aspectos.

#### 1.4 Definición de niveles de riesgo y estimación de pérdidas potenciales

Con los tres elementos anteriores se pueden determinar los diferentes niveles de riesgo (alto, medio, bajo) y precisar con mayor detalle los límites territoriales. Esta definición de niveles de riesgo es muy útil para planificar y priorizar la ejecución de las medidas de mitigación. Por ejemplo, cuando se identifica el reasentamiento como única medida de mitigación y existen limitaciones financieras para reasentar a toda la población en riesgo, es necesario priorizar la intervención, lo que equivale a establecer nuevas categorías de riesgo (ejemplo, muy alto, alto, medio, bajo) para efectos de la planificación del proceso. Este ejemplo ilustra el hecho que la valoración del riesgo es un tema tanto técnico como político y que en consecuencia en su definición deben participar los actores institucionales pertinentes y no solamente expertos en el estudio de los fenómenos naturales.

Al conocer los elementos expuestos así como el nivel de riesgo que enfrentan, es posible estimar las pérdidas probables que se pueden producir si el desastre ocurre. Esta estimación brinda información importante para la toma de decisión sobre la gestión del riesgo y contribuye también a definir las prioridades para la intervención.

### 1.5 Definición de niveles de incertidumbre

El análisis técnico de la amenaza y riesgo tienen diferentes niveles de incertidumbre. Es necesario por tanto hacer explícitos los niveles de incertidumbre para facilitar el proceso de toma de decisiones.

Los resultados de los estudios se reflejan en mapas, modelos y diagramas que representan espacialmente la amenaza y sus características, así como los niveles y distribución en el territorio de las condiciones de vulnerabilidad y riesgo. Estos análisis varían ampliamente según el tipo de fenómeno, la información disponible y el contexto particular de la situación que se enfrenta.

Es importante destacar que estos estudios son un medio para facilitar la toma de decisión frente al riesgo de quienes manejan la incertidumbre y asumen la responsabilidad por las consecuencias.

#### » Resultados del análisis y valoración objetiva del riesgo

- Características de la distribución espacial, intensidad y probabilidad de la amenaza identificada
- Población e infraestructura expuesta a la amenaza identificada
- Pérdidas potenciales estimadas
- Niveles de incertidumbre de la valoración del riesgo enunciados explícitamente
- Criterios para la priorización de acciones definidos

Este tipo de estudios requieren recursos humanos especializados, recursos tecnológicos y económicos importantes, plazos que en muchas ocasiones son limitados por la urgencia de los tomadores de decisión. Por el alto nivel de resolución demandan información detallada, no solamente del territorio sino también de la población, la infraestructura existente y los tipos de uso actual del territorio. Por ello con frecuencia los vacíos o el costo de la información limitan el alcance de estos estudios.

### 1.6 La determinación del riesgo aceptable

La seguridad es una noción de construcción social sobre las condiciones mínimas necesarias para preservar el bienestar de la población en sus múltiples dimensiones. Relativo al riesgo de desastre, más allá del anhelo general de prevenir y reducir su impacto sobre la población, el asunto se hace

complejo en la medida en que los factores de riesgo se generan en los propios procesos territoriales y económicos del desarrollo. Desde esta perspectiva es evidente que existen limitaciones tanto en los gobiernos como en los actores sociales para corregir y controlar el riesgo de desastre existente que es, además, el resultado acumulado de formas y procesos históricos de desarrollo.

Así mismo enfrenta a la sociedad a la necesidad de definir niveles de riesgo aceptable, a fin de resolver realidades cotidianas y dinámicas de riesgo. El riesgo aceptable no es necesariamente un ente objetivo, ni tiene una sola forma de manifestación y representación. Se trata más bien de un acuerdo social, explícito o implícito, que por lo general resulta de la concertación social, política y económica entre los gobiernos y los actores privados y comunitarios frente a asuntos específicos de riesgo.

En realidad la definición y aplicación de políticas públicas de gestión de riesgo se sustenta en consideraciones de riesgo aceptable.

La discusión en torno al riesgo aceptable es compleja por tres razones: la valoración del riesgo, la incertidumbre (que es inherente al riesgo) y las consecuencias que se derivan de la toma de decisión. La valoración del riesgo es dinámica y cambiante según el contexto, los actores y sus circunstancias. Puede ser objetiva, por medio de estudios, mapas, modelos, o subjetiva, a partir del imaginario social y la percepción individual.

En la práctica ambas dimensiones son necesarias porque mientras una contribuye a la comprensión de la problemática y la concreción y definición metódica de alternativas, la segunda facilita o dificulta la concertación y habilita por lo general la decisión política. Sin excepción en estas situaciones existe algún grado de incertidumbre sobre el pronóstico de los eventos futuros, sus características y su impacto, como consecuencia de las limitaciones en el estado del conocimiento y el carácter dinámico de los factores de riesgo. Aun así, frente al riesgo, es necesario tomar decisiones que tienen consecuencias actuales y futuras tanto si no ocurre el evento como si efectivamente se presenta. Asumir la responsabilidad de esas consecuencias es en esencia una decisión política.

Se puede definir el “riesgo aceptable” como el nivel de protección que es posible lograr y se estima pertinente en las circunstancias sociales, económicas, culturales y políticas prevalecientes en la sociedad bajo consideración (Predecan, 2009)<sup>2</sup>. Lo que es válido para un país, grupo social o individuo no es necesariamente válido o posible para otro. Sin embargo, cada grupo debe estar en posición de ponderar el grado de riesgo que enfrenta y gestionarlo en la medida de sus posibilidades, de acuerdo con su propia percepción del mismo y la importancia que le conceda.

De allí que la valoración o evaluación del riesgo se debe analizar en el contexto de las modalidades de desarrollo existentes y teniendo en cuenta imaginarios, intereses y necesidades de los distintos

● 2 Predecan. 2009. Apuntes para una reflexión institucional en países de la subregión Andina sobre el enfoque de gestión de riesgos. Autor: Allan Lavell. Predecan.

actores sociales involucrados, con el fin de determinar de los niveles de riesgo aceptable y establecer principios para la toma de decisiones sobre la reducción y control del riesgo.

Un elemento central en la discusión del riesgo aceptable es la noción de “mitigabilidad”, es decir, la factibilidad de reducir una determinada condición de riesgo a niveles socialmente aceptables (Rubiano y Ramírez, 2009)<sup>3</sup>. En la misma lógica de la discusión sobre riesgo aceptable, la mitigación es también una valoración relativa que los gobiernos hacen sobre la pertinencia de alternativas de intervención técnicamente viables de acuerdo con sus circunstancias económicas, legales, de gobernabilidad y capacidad de concertación con los actores sociales involucrados. Esta es la razón por la que no puede existir un mismo criterio para evaluar y enfrentar problemas de riesgo similares en territorios y contextos diferentes. El análisis de las medidas de mitigación en el contexto de la determinación del riesgo aceptable es un elemento particularmente crítico en la decisión de optar por medidas como la del reasentamiento de población.

## 2. Análisis de las medidas de mitigación

Este análisis comprende la identificación y análisis de las alternativas factibles de mitigación.

### 2.1 Identificación de alternativas factibles de mitigación

De acuerdo con el tipo de fenómeno, su distribución espacial y de las características de vulnerabilidad de los elementos expuestos, se identifican las medidas apropiadas para la mitigación del riesgo y se determinan los niveles de riesgo remanente después de su aplicación. Algunas de estas medidas se refieren a intervenciones físicas en el territorio, como obras de estabilización de deslizamientos, obras de protección hidráulica frente a inundaciones y reforzamiento estructural sismo resistente, entre otras. Otro grupo corresponde a medidas no físicas como educación, desarrollo de capacidades, fortalecimiento institucional, entre otras. Las medidas de mitigación tienen un carácter correctivo en tanto intentan solucionar una condición de riesgo existente.

### 2.2 Análisis de las medidas de mitigación

Dadas las implicaciones sociales, políticas y económicas de la aplicación de cualquier medida de mitigación, la identificación de las medidas factibles trasciende la función de los técnicos e involucra instancias del gobierno, que tienen la responsabilidad institucional y política de la toma de decisiones. Por tanto, una vez las medidas de mitigación han sido identificadas, es necesario evaluar y analizar su factibilidad técnica, económica, política y social.

● 3 Rubiano, Diana; Ramírez, Fernando. 2009. “Incorporando la gestión del riesgo de desastres en la planificación territorial”. Predecán.

La *factibilidad técnica* se refiere a la posibilidad de que la medida específica pueda mitigar de manera significativa el riesgo y ser implementada; la *factibilidad económica* implica la comparación de los costos de las diferentes medidas técnicamente factibles para determinar aquellas más costo-efectivas, así como a la posibilidad real de disponer de los recursos necesarios. En algunos casos las medidas técnicas de mitigación pueden resultar más costosas que el reasentamiento de la población, lo que lo convierte en la única alternativa posible para mitigar el riesgo.

Por su parte, la *factibilidad política* muestra el grado de disponibilidad de los que toman las decisiones relacionadas con la formulación de la estrategia del riesgo y el grado de aceptación de los que implementan las medidas, y la *factibilidad social* muestra el nivel de aceptación que las medidas de mitigación pueden tener por parte de la población receptora de las mismas.

Se trata de colocar en contexto los resultados y recomendaciones de los estudios técnicos, valorar sus implicaciones financieras, sociales, políticas y legales; evaluar la factibilidad política de su adopción y, finalmente, seleccionar y priorizar aquellas alternativas que pueden ser concertadas con las comunidades afectadas. Así mismo se requiere la participación de instituciones sectoriales (ejemplo, servicios públicos, salud, educación), con el fin de revisar en forma integral las diferentes implicaciones de la posible solución. Es precisamente en esta parte del proceso, en el que la noción de riesgo aceptable se hace visible y empieza a concretarse en las particularidades del problema.

Los resultados del análisis de “mitigabilidad” deben expresarse en mapas, bases de datos y documentos que indiquen con precisión los límites de las áreas afectadas, la información poblacional, la infraestructura y las actividades económicas involucradas. La definición de estos límites es la concreción de la toma de decisiones frente al riesgo, aunque siempre existirá un margen de incertidumbre que eventos futuros no desborden esas áreas demarcadas, pero se considera que la probabilidad de ocurrencia es muy baja, y por tanto que la población expuesta se encuentra dentro de márgenes aceptables de seguridad.

En este momento es cuando se define si el reasentamiento de la población localizada en la zona de riesgo es la única opción posible para reducirlo. Cuando no es posible intervenir en el territorio y controlar los factores de amenaza, la única opción posible que queda es el reasentamiento de población.

### » Resultados del análisis de las medidas de mitigación

- Posibles medidas de mitigación identificadas
- Factibilidad técnica, económica, social y política de cada medida establecida
- Ventajas y desventajas de cada medida de mitigación analizadas
- Necesidad de reasentar población definida

Dadas las implicaciones sociales, económicas, legales y políticas del reasentamiento de población, esta es una medida que los gobiernos toman después de valorar la factibilidad de implementar otras alternativas de manejo del riesgo.

### 3. Formulación de la estrategia de gestión de riesgo

Los resultados del análisis de las medidas de mitigación y las decisiones que se tomen al respecto, permitirán formular la estrategia de gestión de riesgo, la cual puede incluir diferentes líneas de acción como las mencionadas en el capítulo anterior. Puede contemplar la necesidad de adelantar mayores estudios y efectuar un monitoreo permanente de algunos atributos del fenómeno natural que constituye una amenaza, el diseño de sistemas de alertas temprana, reforzar las edificaciones existentes, proteger financieramente los bienes públicos y privados, educar a la población para que modifique comportamientos que intensifican el riesgo, y preparar a las comunidades e instituciones para la respuesta ante una emergencia. La estrategia identifica las grandes líneas de acción, pero es necesario formular planes y programas específicos para su implementación.

Dado que la estrategia se enfoca en un escenario o unidad territorial de intervención, donde se pretende alcanzar los objetivos de reducción de riesgo (nacional, regional, cuenca hidrográfica, municipio, etc.), debe tener en consideración también los factores y procesos externos que influyen en la configuración del riesgo en esa unidad territorial determinada.

### 4. Formulación participativa del plan de reducción de riesgo de desastre

Formular planes de gestión de riesgo que tendrán consecuencias sobre grupos humanos sin su participación, los convierte en inviables desde el punto de vista social y político. Además del derecho a la información y participación de la población, más aun cuando sus vidas pueden estar en peligro, las siguientes son otras razones para considerar indispensable la participación de las comunidades y de los actores clave:

- La población en riesgo tiene una doble condición, por una parte, puede ser víctima del impacto de la amenaza si esta se manifiesta, y por otra, es un actor importante en la gestión del riesgo.
- La población está localizada en un territorio político-administrativo, donde tienen presencia instituciones y organizaciones del sector público, privado y de la sociedad civil, que los convierte en actores importantes del proceso.
- Las percepciones que la población y los actores sociales relevantes (autoridades locales, directores y personal de instituciones pertinentes, líderes cívicos y religiosos, entre otros) tienen del riesgo, juegan un papel tan importante como la valoración objetiva del mismo cuando se trata de diseñar y aplicar medidas de mitigación.

La participación convierte en sujetos activos a las comunidades y actores sociales e institucionales en la gestión del riesgo y crea los espacios necesarios para:

- Comprender las causas que generan el riesgo
- Dimensionar los potenciales impactos
- Reconocer los elementos expuestos (físicos y humanos)
- Comprender el grado de vulnerabilidad
- Acordar y asumir niveles aceptables de riesgo
- Reconocer la necesidad e importancia de las medidas de mitigación
- Comprender y concertar la manera para ejecutar las medidas de mitigación
- Promover la responsabilidad de todos los actores en la reducción del riesgo.

Según el tipo de amenaza y contexto particular donde se hace la intervención, esta participación se puede iniciar en las etapas tempranas de identificación de elementos expuestos y la evaluación de la vulnerabilidad, o puede incluirse una vez los expertos hayan realizado la valoración objetiva del riesgo y definido las medidas más adecuadas de mitigación, con el fin de informar a las comunidades y actores pertinentes sobre estas medidas, y formular el plan de reducción de riesgo de manera participativa.

Independiente del momento en que se involucre la comunidad y los demás actores, se debe tener en cuenta que la participación activa y constructiva se logra por medio de:

- Información
- Comunicación
- Consulta
- Concertación
- Cogestión - corresponsabilidad.

La información clara, oportuna y veraz, y una comunicación bilateral entre la entidad responsable de la formulación y ejecución de planes de reducción de riesgo y las comunidades y actores que intervienen, son la base para establecer relaciones de confianza y credibilidad y generar consensos que faciliten las intervenciones.

La importancia de la participación requiere de una adecuada planificación y diseño con base en las características de las comunidades y de los diferentes actores sociales, y debe formar parte de los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de reducción de riesgo. Por tanto, es necesario conformar un equipo interdisciplinario integrado tanto por expertos en gestión de riesgo como por profesionales sociales con experiencia en desarrollo comunitario. El número de profesionales y su formación, dependerá del tipo de riesgo que se esté analizando y del área que se pretende intervenir.

Dada la sensibilidad del tema, se debe analizar cuidadosamente el momento de involucrar a la población. Iniciar un proceso participativo sin que esté debidamente planificado ni conduzca a la formulación e implementación de un plan de reducción de riesgo podría generar pánico, angustia y otros efectos negativos, como la devaluación de las propiedades, y pérdida de inquilinos y de clientes para los establecimientos comerciales, entre otros aspectos. Por esta razón, la garantía de la continuidad

en la preparación e implementación de los planes de reducción de riesgo, así como la asignación de los recursos necesarios, son principios que deben ser aplicados con rigurosidad por parte de los responsables de llevar a cabo estos planes.

## 4.1 Enfoque de marco lógico

Para la formulación del plan de reducción de riesgo se propone utilizar la versión participativa de la metodología del marco lógico (*the logical framework approach*) por su enfoque sistemático y consistente para diseñar un plan, y guiar su ejecución, seguimiento y evaluación.

Esta metodología introduce técnicas que permiten y facilitan la participación de los actores involucrados en el análisis del problema a solucionar, la identificación de los objetivos por alcanzar la selección de alternativas y la formulación del plan. La metodología está constituida por dos fases: analítica y de planificación. Una adaptación de estas fases para la reducción de riesgo de desastres se presenta a continuación:

### Fase analítica

En esta fase se analiza la situación actual y de los grupos involucrados, el problema que se quiere atender, sus causas y consecuencias, la formulación de los objetivos y el análisis de las alternativas para lograrlos (diagrama 2.2).

Diagrama 2.2 Fase analítica



Para fines didácticos en este Guía se parte de una situación en la que los expertos han evaluado el riesgo e identificado las medidas de mitigación, y se involucra a la comunidad y actores relevantes para la profundización del conocimiento de los elementos expuestos, en la evaluación de su vulnerabilidad y en la formulación del plan.

### *Información a la comunidad y análisis de la situación actual*

La presentación a las comunidades de la información relevante sobre los resultados de los estudios de caracterización de la amenaza, la identificación de los elementos expuestos y la evaluación preliminar de vulnerabilidad marca el inicio de su participación en el proceso. En algunos tipos de amenazas recurrentes como las inundaciones, las poblaciones conocen plenamente el problema y sus consecuencias. En otros casos como el de potenciales deslizamientos o erupciones volcánicas, la

presentación de los estudios a las comunidades y actores sociales involucrados es el primer paso para su sensibilización ante el riesgo que enfrentan.

En esta etapa se inicia un intercambio de información entre la entidad responsable de los estudios y la formulación del plan y las comunidades y actores relevantes. La entidad responsable presenta el equipo interdisciplinario a cargo del proceso, explica las razones que determinaron la realización de los estudios de riesgo y sus principales resultados. A su vez, las comunidades informan sobre eventos que se han presentado, la forma cómo se desarrollaron, la manera cómo reaccionaron ante ellos, la respuesta de las autoridades e instituciones locales, y en general, la percepción que tienen del riesgo.

Este intercambio de información se puede llevar a cabo en reuniones institucionales y comunitarias. La presentación de estos resultados por parte de los expertos se debe hacer de manera didáctica y clara y los contenidos se deben adaptar a las diferentes audiencias que los reciben. En algunos casos, dependiendo del tamaño del área a intervenir y del número de habitantes, es necesario llevar a cabo varias reuniones para informar a toda la población y a los actores relevantes. También es necesario organizar reuniones especiales para informar a las autoridades locales y a otras instituciones.

En el caso de las comunidades, se debe tener en cuenta que la población no es homogénea, y por tanto se deben organizar reuniones por características de género, edad, ocupación y nivel educativo. Las reuniones con grupos homogéneos permiten conocer con mayor precisión la visión y las necesidades de cada uno de ellos. También es necesario que toda la población en riesgo sea informada. No es recomendable el trabajo solamente con líderes, ya que esto no garantiza que la información sea transmitida en forma correcta, e incluso en algunos casos se puede prestar para la manipulación de la situación.

En esta etapa se presenta también el cronograma de trabajo para la finalización de la fase analítica, incluyendo estudios adicionales de ser necesario, la preparación de planes de contingencia ante emergencias en caso de que se requieran, y el cronograma previsto para la preparación del plan de reducción de riesgo.

En estos primeros encuentros también se deben establecer los mecanismos bilaterales de comunicación que se utilizarán durante todo el proceso. De acuerdo con las características de la población, se pueden considerar varias alternativas como: establecer oficinas de atención a la comunidad en la localidad y acordar los horarios de atención; realizar reuniones periódicas; y crear una dirección de correo electrónico exclusiva para estos fines, mecanismos que no son excluyentes entre sí, y por el contrario se complementan. Lo importante es garantizar que los mecanismos seleccionados posibiliten la comunicación bilateral, mediante la cual la entidad responsable pueda divulgar la información pertinente y las personas puedan tanto brindar información como obtener respuesta a sus preguntas e inquietudes.

### » Resultados del análisis de la situación actual

- Comunidades y actores informados sobre las razones para realizar los estudios de valoración de riesgo y sus resultados
- Comunidades y actores informados sobre las entidades responsables de los estudios y formulación del plan
- Equipo interdisciplinario de trabajo reconocido por las comunidades y actores relevantes
- Cronograma para la realización de las diferentes fases analíticas acordado
- Cronograma para la formulación del plan de reducción de riesgo acordado
- Canales bilaterales de comunicación definidos y acordados.

### *Análisis de actores y formas de participación*

Es necesario identificar las personas, los grupos y las organizaciones que pueden influir o ser influenciadas por la situación de riesgo y la aplicación de las medidas de mitigación. El instrumento de *mapa de actores* es muy útil para identificar aquellos que tienen presencia en la zona de estudio, sus características, intereses y el nivel de influencia que pueden ejercer en la preparación e implementación del plan de reducción de riesgo. Como se está en una etapa inicial de reconocimiento y acercamiento a los actores, este se puede considerar como el primer análisis que se va actualizando, en la medida en que se avance en el análisis de los problemas y las soluciones, ya que se puede modificar su nivel de influencia, de poder o también pueden surgir nuevos actores.

Entre los diferentes actores sociales e institucionales se encuentran:

- Población localizada en la zona de riesgo. Se debe identificar su magnitud, la antigüedad del asentamiento, la unidad político-administrativa a la que pertenecen, la localización urbana o rural, las principales actividades económicas que desarrollan, el nivel socioeconómico, los niveles de organización y los diferentes líderes.
- Autoridades regionales y locales.
- Instituciones públicas del orden local, regional o nacional que tienen presencia en la zona (programas, personal, recursos).
- Organismos del sector privado (industriales, comerciales o de servicios). Se deben identificar actividades que desarrollan, antigüedad en la zona, papel que cumplen y otras características relevantes.
- Organizaciones de la sociedad civil (nivel de representatividad, organización, programas y actividades que desarrollan, antigüedad, credibilidad).

Una vez identificados los actores y sus características, se procede al análisis del *tipo de relación* y el *nivel de poder* que pueden tener con la preparación y ejecución del plan de reducción de riesgo.

El *tipo de relación* se clasifica en cuatro niveles:

- A favor
- Indeciso, no tiene una posición inicial pero puede convertirse a favor o en contra dependiendo de la información recibida y de sus intereses
- Indiferente, actor con presencia en la zona, pero que no se identifica con la población o no hace parte de ella, y no tiene intereses en la zona que puedan verse afectados
- En contra.

Por ejemplo, autoridades locales que dieron permisos de construcción en la zona en situación de riesgo pueden estar en contra de la formulación del plan de reducción de riesgo, porque perderán su credibilidad y de esta manera posibles votos en las futuras elecciones. Constructores privados que desarrollen programas de vivienda en la zona de intervención verán afectados sus intereses y por tanto podrán estar en contra de la divulgación del plan o a favor, siempre y cuando las medidas mejoren las condiciones de seguridad de su proyecto. Las poblaciones pueden estar indecisas, ya que, por un lado, pueden temer que sus propiedades se desvaloricen, y por otro, estar preocupados ante el riesgo que enfrentan.

El *nivel de poder* se define como la capacidad del actor de obstaculizar o facilitar las acciones que se emprendan con la intervención. Estos niveles pueden ser:

- Alto: predomina una alta influencia sobre los demás
- Medio: la influencia es medianamente aceptada
- Bajo: no hay influencia sobre los demás actores.

Con base en la información anterior se elabora la *matriz del mapa de actores*, la cual consiste en un cuadro de doble entrada, en el que cada fila (eje vertical) está determinada por los tres grados de poder que puede poseer cada actor (alto, medio, bajo), y cada columna (eje horizontal) está identificada por la posición de cada actor respecto a la propuesta de intervención (a favor, indeciso, indiferente, en contra).

### Ejemplo

### Matriz mapa de actores

Grado de poder	Posición ante el plan de reducción de riesgo			
	A favor	Indeciso	Indiferente	En contra
Alto				
Medio				
Bajo				

En esta matriz se ubica cada actor identificado de acuerdo con su posición y grado de poder, lo cual servirá de insumo para la estrategia de participación y la formulación e implementación del plan.

El análisis de actores también permite identificar las diferentes formas de participación que pueden tener en la preparación y ejecución del plan de reducción de riesgo y los aportes que pueden brindar, como información, tecnología, capital, mano de obra, recursos financieros, humanos, entre otros aspectos.

### » Resultados del análisis de actores

- Actores sociales e institucionales identificados
- Matriz de actores elaborada con el tipo de relación y nivel de poder ante el plan de reducción de riesgo
- Posibles formas de participación de los diferentes actores identificadas.

### *Análisis del problema y del riesgo*

Este paso es uno de los más importantes para que las comunidades y actores relevantes comprendan la situación de riesgo, las causas que lo generan y los posibles efectos que pueden enfrentar si la amenaza se presenta. Les permite también reflexionar sobre la forma cómo pueden participar en su solución. En esta etapa es en la que se construyen las bases para el consenso sobre los diferentes aspectos del problema, sus consecuencias y soluciones.

La técnica del *árbol de problemas* es un instrumento útil para efectuar el análisis, la cual se realiza en talleres organizados con los mismos grupos de población con los que se efectuaron las reuniones de información (organizados por edad, género, ocupación, etcétera). Se trabaja con tarjetas en las cuales los participantes escriben los problemas, las causas que se les atribuyen a estos (las raíces del árbol) y sus consecuencias (problemas indirectos), derivados del principal.

Esta etapa del análisis del problema se convierte en una actividad de aprendizaje tanto para los participantes como para los expertos, en el sentido de comprender las relaciones causa-efecto de la situación de riesgo. Para aquellos casos en los que la población no reconoce la situación de riesgo, la presentación de videos con casos similares o recorridos a la zona para que identifiquen manifestaciones del problema y los factores que lo intensifican, son muy útiles.

Por medio de estas actividades, las personas pueden observar, por ejemplo, cómo la disposición de basuras en ríos y la destrucción de la vegetación influyen en las inundaciones, cómo el vertimiento de aguas servidas en laderas aumenta la probabilidad de deslizamientos de tierra, o por qué viviendas sin las normas adecuadas de construcción no podrán resistir un sismo de determinada magnitud.

Estas actividades, además de ayudar a la población a comprender la situación de riesgo, permiten también a las personas identificar los *comportamientos que deben modificar*, al entender las consecuencias de los mismos. Este es un ejercicio en el que los expertos, las autoridades locales, las instituciones y las comunidades deben trabajar conjuntamente.

Una vez se ha llegado a un consenso sobre el problema y sus causas, se puede continuar con la *identificación precisa de los elementos expuestos a las amenazas*. Con la delimitación de la zona en riesgo, la comunidad se puede organizar para hacer el censo detallado de las personas y de la infraestructura en riesgo, así como aportar información para evaluar con mayor precisión *el grado de vulnerabilidad*.

La identificación conjunta de los elementos expuestos permitirá definir personas, grupos o estructuras con mayor vulnerabilidad ante el riesgo que requieren atención prioritaria. Se pueden identificar personas mayores que viven solas, o madres cabeza de hogar con niños, familias con hijos menores, personas discapacitadas, entre otros grupos de población. En relación con las construcciones, se puede dar prioridad al “reforzamiento” estructural de escuelas y centros de concentración de personas como iglesias, centros deportivos y culturales, entre otros espacios de encuentro.

### » Resultados del análisis del problema y el riesgo

- Comunidades y actores sociales e institucionales sensibilizados sobre la situación de riesgo
- Comunidades y actores sociales e institucionales con comprensión de las causas y consecuencias del riesgo
- Comunidades y actores comprometidos para modificar comportamientos y acciones que intensifiquen el riesgo
- Criterios para priorizar atención a personas, grupos y construcciones acordados
- Elementos expuestos al riesgo priorizados de acuerdo con su nivel de vulnerabilidad.

### *Análisis de los objetivos*

En esta etapa, el árbol de problemas se transforma en un árbol de objetivos, que muestra la situación a la que se pretende llegar. De arriba hacia abajo se reformula el problema principal y sus consecuencias (o problemas derivados), convirtiéndolos en situaciones deseables (objetivos). Por ejemplo, que viviendas y edificaciones construidas sin normas técnicas en una zona de riesgo sísmico, se conviertan en viviendas resistentes al impacto.

Si bien el objetivo principal es la reducción del riesgo, las autoridades e instituciones pueden incluir objetivos adicionales que permitan utilizar la aplicación de medidas de mitigación como medio para alcanzar objetivos adicionales. Un plan de reducción de riesgo se puede convertir en una excelente

oportunidad para alcanzar otros objetivos importantes como la reducción de pobreza, la formación de capital social y humano y la gobernabilidad, los cuales a su vez también contribuyen a reducir o eliminar factores impulsores de riesgo.

### » Resultados del análisis de objetivos

- Objetivos del plan de reducción de riesgo consensuados.

### *Análisis de alternativas*

El ejercicio del árbol de objetivos ayuda a identificar varias opciones para alcanzarlos. Por lo general un objetivo se puede alcanzar por diferentes medios. Por ejemplo, ante un caso de inundaciones, se podrá discutir si la opción más adecuada es la construcción de un dique o el reasentamiento de población, o ambas medidas.

En esta etapa es en la que se define si el reasentamiento es la única opción posible para la reducción del riesgo. En ese momento las personas están sensibilizadas sobre el riesgo que enfrentan, sus causas y consecuencias, y por tanto se facilita concertar esta medida. Un aspecto diferente es la concertación sobre la manera cómo se llevará a cabo el reasentamiento, lo cual se desarrollará en los siguientes módulos.

### » Resultados del análisis de alternativas

- Medios para alcanzar los objetivos de reducción de riesgo seleccionados y consensuados
- Comunidades y actores claves con conocimiento de las razones para la selección de los medios
- Responsabilidades en la aplicación de las medidas seleccionadas, definidas y acordadas.

En el análisis de las diferentes alternativas para lograr los objetivos, se deben tener en cuenta los siguientes criterios:

- Población beneficiada
- Equidad en los beneficios recibidos
- Factibilidad técnica
- Costo (factibilidad económica)
- Fuentes de financiación

- Sostenibilidad de las medidas (si es necesario hacer mantenimiento de obras que se construirán, los costos, quién los asume)
- Sinergias con otras actividades o programas que se estén desarrollando.

El análisis participativo y transparente de los diferentes medios para alcanzar los objetivos ayuda a las comunidades y actores interesados a comprender las medidas, las razones para su selección y a comprender su función en la reducción del riesgo, lo que facilita establecer las responsabilidades de los diferentes actores en la ejecución de las medidas de mitigación.

Esta etapa también se convierte en una oportunidad para que las autoridades e instituciones responsables de la formulación del plan puedan articular la reducción de riesgo con objetivos de desarrollo. Por ejemplo, la construcción de una obra física se puede hacer con tecnologías avanzadas o mediante la utilización de mano de obra intensiva. En zonas con altos índices de pobreza y falta de fuentes de empleo, la última opción puede ser la más indicada a pesar de que implique mayores esfuerzos de gestión y lleve más tiempo. Los programas de mejoramiento de barrios (*slum upgrading*) son un excelente ejemplo en el que se combinan objetivos de reducción de riesgo con el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los habitantes.

## **Fase de planificación**

### ***Formulación del plan de reducción de riesgo***

La organización de las diferentes acciones, en un todo coherente y coordinado, se hace por medio de la elaboración de un plan de reducción de riesgo, el cual se formula mediante la aplicación de la metodología de la planificación.

Con base en los resultados de la fase analítica, se diseña la matriz de marco lógico la cual incorpora el objetivo general que se quiere lograr, los diferentes programas o componentes que conforman el plan, los resultados esperados, los indicadores objetivos y los medios para verificarlos. También registra sistemáticamente los supuestos, que son requisito para el desarrollo normal de las actividades, alertando a los planificadores y a todos los actores involucrados sobre la influencia de factores externos que pueden ser cruciales para el progreso del plan, y sobre los cuales no pueden tener ningún control.

Esta matriz incluye:

- El objetivo general que en este caso sería la reducción del riesgo, el cual puede estar incorporado en un objetivo de desarrollo más amplio.
- Los objetivos específicos que hacen referencia a los diferentes componentes (denominados programas en otras metodologías) para lograr el objetivo principal como, por ejemplo, la construcción

de obras físicas, el reforzamiento de construcciones, la educación de la comunidad, la preparación en caso de emergencias, el reasentamiento de población, entre otros.

- Los resultados esperados.
- Las actividades necesarias para alcanzar dichos resultados. Estas actividades se deben establecer en secuencia lógica y cronológica, y se debe analizar las relaciones de precedencia, clarificando si una actividad es prerequisite de otra. Incluye también los responsables de la actividad y el periodo de tiempo para su ejecución.
- Los recursos financieros, humanos y físicos (equipos, vehículos, maquinaria, etc.) necesarios para desarrollar las actividades.
- Los indicadores para evaluar los diferentes componentes, los cuales deben ser objetivos y verificables.
- Los medios de verificación de los indicadores, es decir las fuentes de las que se obtendrá la información sobre los indicadores.
- Los supuestos, es decir, aquellos factores que pueden incidir en el desarrollo del plan o de alguna de las actividades pero que están fuera de control de la entidad responsable de la ejecución del plan. Por ejemplo, se tiene previsto construir obras de infraestructura en determinado tiempo, pero si se presenta una época de lluvias intensas el tiempo previsto se incrementará. Otro ejemplo puede estar relacionado con los recursos financieros. Si se espera recibir una donación de una agencia de cooperación internacional, pero si esta se demora, la ejecución del plan se puede retrasar.

La formulación explícita de estos supuestos permite a las comunidades entender los distintos factores que pueden incidir en el desarrollo normal del plan y previene el surgimiento de conflictos cuándo se presentan problemas o demoras y las personas no entienden las causas.

### Ejemplo

### Matriz de marco lógico

	Indicador de verificación	Medio de verificación	Supuestos
Objetivo general			
Objetivos específicos (componentes)			
Resultados			
Actividades	Insumos		

### Fuentes de financiación

Los países que han asumido el compromiso de reducir los riesgos de desastre, han creado mecanismos sostenibles para garantizar la existencia de recursos para la preparación y ejecución de planes de reducción de riesgos. Por ejemplo, la creación de fondos especiales que reciben un porcentaje de los impuestos a las propiedades, de regalías y asignaciones anuales del presupuesto nacional.

Otros países asignan presupuesto del orden nacional, regional o local, otros acuden a empréstitos con organismos multilaterales y también a la cooperación internacional. Las diferentes formas de financiación no son excluyentes.

Lo importante en el momento de tomar la decisión de preparar un plan de reducción de riesgos, es asegurar los recursos para garantizar la adecuada y continua ejecución del plan. La preparación del cronograma debe considerar el tiempo que demandará la obtención de los fondos para poder iniciar las actividades.

### *Preparación del documento del plan de reducción de riesgo*

Con base en la matriz de marco lógico se elabora el documento del plan de reducción de riesgo, el cual debe desarrollar en detalle los aspectos formulados e incluidos en la matriz.

#### Ejemplo

#### Documento del plan de reducción de riesgo

<b>1. Descripción del problema</b>		
<b>2. Fase analítica</b>	2.1 Metodología (además de describir la metodología utilizada para la formulación del plan, esta sección sirve también para documentar el proceso de información, consulta y concertación con las comunidades y actores)	
	2.2 Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Área y elementos expuestos a la amenaza</li> <li>b. Niveles de vulnerabilidad</li> <li>c. Pérdidas potenciales</li> <li>d. Áreas y elementos (personas, grupos, construcciones) clasificados por niveles de riesgo</li> </ul>
<b>3. Plan de reducción de riesgo</b>	3.1 Objetivo general	
	3.2 Objetivos específicos	
	3.3 Componente 1 (o programa de acuerdo con la terminología adoptada). El mismo contenido se desarrolla para cada componente	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Población objetivo</li> <li>b. Actividades</li> <li>c. Responsables</li> <li>d. Resultados</li> <li>e. Indicadores y medios de verificación</li> <li>f. Recursos financieros, físicos y humanos</li> <li>g. Cronograma de ejecución</li> </ul>
	3.4 Sistema de monitoreo y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Indicadores de gestión</li> <li>b. Indicadores de logro</li> </ul>
	3.5 Presupuesto general. Es la suma del presupuesto de todos los componentes más imprevistos y costos de administración si es necesario	
	3.6 Cronograma general. Detallado por componente o programa y en estos las actividades y sus respectivos responsables.	

El plan de reducción de riesgo refleja los consensos y acuerdos construidos en el proceso y se convierte en el documento que guía su implementación. Por tanto, el plan debe ser un documento público al que tengan acceso las comunidades y actores interesados.

Si el reasentamiento se acordó como una de las medidas de reducción del riesgo, entonces será uno de los programas que conformen el plan. De esta manera, el reasentamiento queda incorporado en los planes, que buscan reducir integralmente el riesgo y controlar o modificar los factores que lo generan. El diseño detallado y la ejecución de este programa es lo que se expondrá en los siguientes módulos.

### » Resultados de la fase de planificación

- Plan de reducción de riesgo concertado entre las autoridades, comunidades y actores institucionales y sociales relevantes
- Objetivos y resultados que se esperan lograr definidos y acordados
- Actividades establecidas y responsables de ejecutarlas definidos
- Cronograma del plan formulado
- Costos estimados y fuentes de financiación identificadas
- Visión de futuro concertada.



# Preparación para planeación y ejecución del reasentamiento

## 1. Impactos del desplazamiento y reasentamiento de población

Antes de presentar los elementos que se deben considerar para la formulación y ejecución de un programa de reasentamiento preventivo, es necesario analizar las implicaciones de un proceso de esta naturaleza.

El reasentamiento de población es un proceso complejo, que si no se lleva a cabo adecuadamente puede generar serios problemas a las personas involucradas. Un reasentamiento mal planificado y ejecutado puede causar desastres sociales, económicos y culturales más grandes de los que se pretenden prevenir. Infortunadamente, existen cientos de experiencias que ilustran esta situación en forma dramática.

El objetivo final del reasentamiento de población es apoyar a las personas en la reconstrucción de sus medios de subsistencia, lo que incluye no solo la vivienda sino sus fuentes de ingreso, actividades económicas, relaciones sociales, acceso a servicios públicos y sociales y sus prácticas culturales. El principal logro es la incorporación de la familia o comunidad a su nuevo hábitat, en el que se aseguren condiciones económicas, sociales y culturales adecuadas para su readaptación y normal desarrollo.

Como en el reasentamiento para prevención de desastres se está salvaguardando la vida y bienes de la población, se corre el riesgo de equiparar el reasentamiento con la entrega de una vivienda en un sitio seguro, pudiendo generarse riesgos económicos o sociales para la población si el reasentamiento no se concibe y planifica como un proceso multidimensional para apoyar a las personas reasentadas en el restablecimiento de sus medios de subsistencia y en la adaptación al nuevo medio. Se puede incurrir también en un desconocimiento de derechos a la participación y la falta de consideración de las características sociales y culturales de las poblaciones.

Por esta razón, en este módulo se analizan en primer lugar los impactos del desplazamiento de población y las dimensiones que intervienen en un proceso de reasentamiento, para luego presentar los aspectos relevantes que deben estar definidos antes de iniciar la preparación de un programa de esta naturaleza.

El desplazamiento y reasentamiento de población se ha estudiado especialmente en los casos de proyectos de inversión que requieren la adquisición de tierra y por tanto causan el desplazamiento obligatorio de las personas que allí residen. Estos casos se consideran como desplazamientos involuntarios, porque la decisión es tomada e impuesta por un agente externo y las personas no tienen ninguna posibilidad de permanecer en el lugar. Las lecciones aprendidas en este tipo de experiencias son de gran utilidad en el caso de reasentamiento para prevención de desastres.

El desplazamiento y reasentamiento de población no solo genera impactos en la población que se desplaza sino también en la que continuará residiendo en el lugar, en la receptora y en el territorio. Es importante identificar estos impactos potenciales con el fin de diseñar las medidas para su manejo, entendiendo el manejo como la prevención de aquellos que se puedan evitar, la mitigación de lo que se puedan disminuir, o la compensación de aquellos que no se pueda prevenir ni mitigar. Algunas veces los impactos pueden ser positivos, pero es necesario tomar medidas para asegurar que estos se manifiesten.

## 1.1 Impactos sobre la población desplazada

El traslado de poblaciones de un lugar a otro implica la pérdida de tierra, vivienda, medios de subsistencia y el rompimiento de las redes sociales y económicas que las personas han desarrollado para su supervivencia.

Michael Cernea (1997)<sup>1</sup> ha desarrollado un *modelo de riesgos y reconstrucción para el reasentamiento de poblaciones* para el caso de reasentamiento involuntario. Este modelo resalta que el principal riesgo es el empobrecimiento de las personas desplazadas, y que existen ocho amenazas de empobrecimiento en un proceso de reasentamiento, que aunque no son las únicas, son las más importantes. Señala que estos riesgos son:

- Falta de tierra, riesgo que es más grave cuando la tierra es la base de sistemas productivos, actividades económicas y medios de subsistencia
- Falta de trabajo
- Falta de vivienda
- Marginalización
- Inseguridad alimentaria
- Pérdida de recursos comunales
- Aumento en tasas de mortalidad y morbilidad por el estrés causado por el desplazamiento y las condiciones en el nuevo asentamiento si estas no son adecuadas
- Desarticulación social.

El modelo propone que estos riesgos se deben revertir por medio de la reconstrucción y el mejoramiento de los medios de subsistencia de los desplazados<sup>2</sup>.

• 1 Para mayor información consultar las diferentes publicaciones de este autor.

2 *Ibidem* Cernea, 1997.

Scudder (1986)<sup>3</sup> plantea que los efectos del desplazamiento son de tal magnitud, que causan un estrés multidimensional que se manifiesta en los aspectos fisiológico, psicológico y sociocultural. El componente fisiológico del estrés se traduce en el incremento en tasas de morbilidad y mortalidad, así como la mayor susceptibilidad a contraer enfermedades. En el nivel psicológico se presentan los síndromes de pérdida de hogar y ansiedad; y en el sociocultural se ocasiona por el rompimiento de las redes sociales y la pérdida del valor funcional de algunos patrones de comportamiento en el nuevo asentamiento.

Correa (1999)<sup>4</sup> analiza cómo la magnitud de los impactos del desplazamiento puede variar de acuerdo con condiciones objetivas y subjetivas de la población. Entre las condiciones objetivas señala:

- La forma de tenencia del inmueble (por ejemplo, propietario, arrendatario, poseedor, ocupante, entre otras).
- El tiempo vivido en el lugar (a mayor tiempo, mayores impactos).
- El uso de la propiedad puede ser para vivienda, el desarrollo de una actividad económica (industria, comercio, servicios, agricultura, ganadería, alquiler, entre otras) o para múltiples usos.
- Los ingresos económicos por las actividades desarrolladas en la propiedad o en el entorno. Los ingresos derivados de las actividades productivas pueden ser la única fuente de ingresos, o pueden representar solamente un porcentaje del ingreso de la unidad familiar. A mayor dependencia económica, mayor es el impacto.
- El grado en el cual la vivienda y el entorno permite satisfacer necesidades básicas. A mayor satisfacción, mayor impacto.
- El tipo de familia (extensa, nuclear, monoparental), que determina el tipo de apoyo y redes familiares.
- La posición de la persona en la familia (jefe de hogar, cónyuge, hijo). Dada la responsabilidad del jefe de hogar, sus niveles de estrés son mayores independientemente del género.
- El grado de cohesión entre los vecinos (a mayor cohesión mayor impacto si el reasentamiento es individual, y menor impacto si el reasentamiento es colectivo).
- La alternativa prevista de reasentamiento (cuando las personas conocen las alternativas y estas responden a sus necesidades, los impactos son menores).

Las condiciones subjetivas están dadas por las diferencias individuales que se representan especialmente en las características de personalidad y la historia personal y familiar (para mayor información véase Correa, 1999).

## 1.2 Impactos sobre el territorio

El reasentamiento también conlleva cambios en la distribución de población en un territorio, lo cual puede tener implicaciones en el ordenamiento del mismo, en la presión sobre recursos naturales y

● 3 Para mayor información véase: Scudder, T. 1986. Social and economic dimensions of involuntary resettlement. Institute for Development Anthropology and California Institute of Technology.

● 4 Correa, Elena. 1999. Impactos socioeconómicos de grandes proyectos. Evaluación y manejo. Bogotá: Editorial Guadalupe.

en la demanda de prestación de servicios públicos y sociales, lo cual a su vez puede afectar a otros grupos humanos, como son las comunidades de donde se traslada la población y las que reciben a la población reasentada.

### 1.3 Impactos sobre la población que continuará residiendo en el lugar

En el caso de reasentamiento para reducción de riesgo de desastre, el área en alto riesgo que no puede ser controlado por ninguna otra medida, no siempre cubre toda la comunidad asentada en el lugar. Por ejemplo, en programas de mejoramiento de barrios (*slum upgrading*), se decide relocalizar las viviendas situadas en laderas que se encuentren en riesgo de deslizamiento o en las márgenes inundables de ríos o arroyos, y en el resto del barrio se desarrollan obras de infraestructura para mejorar prestación de servicios públicos, se construyen escuelas, centros de salud, vías de acceso y se mejoran las viviendas, entre otras acciones.

Trasladar parte de los integrantes de un asentamiento rompe las relaciones y redes socioeconómicas existentes entre las personas que se quedan y las que se van. Hogares que pertenecen a una misma familia pueden quedar separados, se pueden perder redes de apoyo sociales y económicas (ayuda mutua), así como acceso a créditos informales. Aquellas personas que se quedan y desarrollan una actividad productiva pueden ver afectados sus ingresos si entre los que se desplazan se encuentran sus clientes (establecimientos de servicios, comerciales). En otras ocasiones al disminuir el número de niños en edad escolar y población en general, las entidades responsables de prestar servicios de educación y salud deciden cerrar establecimientos educativos o centros de salud porque argumentan que el número de usuarios no es suficiente.

### 1.4 Impactos sobre la población receptora

El otro grupo humano que puede enfrentar impactos por el reasentamiento de población son las comunidades vecinas al nuevo reasentamiento, las cuales han sido denominadas como población anfitriona o receptora. La población reasentada genera demandas adicionales sobre servicios públicos (agua, energía, alcantarillado, transporte), sobre los servicios sociales de educación y salud, y sobre los recursos existentes en general. La nueva población también representa un aumento en la oferta laboral que puede competir con la mano de obra local. Algunas veces existen diferencias ya sea de tipo étnico, religioso, cultural o socioeconómico, que pueden generar conflictos entre los dos grupos. Por tanto, si no se evalúan adecuadamente los impactos que se pueden causar a las poblaciones receptoras y no se planifican las medidas para prevenir, mitigar o compensar los impactos negativos, la posibilidad de fracaso y conflicto es muy alta (tabla 2.1).

## 2. Objetivos del reasentamiento preventivo

Si bien el reasentamiento de poblaciones en riesgo se lleva a cabo para proteger la vida y bienes de las personas en riesgo, no debe olvidarse que un reasentamiento mal planificado puede deteriorar seriamente las condiciones de vida de la población y causar impactos negativos en otros grupos huma-

Tabla 2.1

### Impactos negativos potenciales causados por el desplazamiento y reasentamiento de población

Grupo afectado	Impactos negativos potenciales
<b>Población desplazada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de tierra</li> <li>• Pérdida de vivienda</li> <li>• Pérdida de ingreso</li> <li>• Pérdida de redes económicas (comercio, crédito)</li> <li>• Pérdida de acceso a servicios públicos (agua, energía, alcantarillado, transporte, comunicación)</li> <li>• Pérdida de acceso a servicios sociales (salud, educación, recreación)</li> <li>• Pérdida de redes sociales (familiares, comunitarias)</li> <li>• Efectos en la salud (incremento en mortalidad y morbilidad)</li> <li>• Pérdida de bienes comunitarios (salones comunales, iglesias, etcétera)</li> </ul>
<b>Población que continuará viviendo en el lugar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de ingreso (clientes, inquilinos)</li> <li>• Pérdida de redes económicas (comercio, crédito)</li> <li>• Disminución en la calidad de servicios públicos (agua, energía, alcantarillado, transporte, comunicación)</li> <li>• Pérdida de acceso o calidad de servicios sociales (salud, educación, recreación)</li> <li>• Pérdida de redes sociales (familiares, comunitarias)</li> </ul>
<b>Población receptora</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento en la competencia por trabajo y recursos</li> <li>• Deterioro de la calidad de los servicios públicos (agua, energía, alcantarillado, transporte, comunicación)</li> <li>• Deterioro de la calidad de servicios sociales (salud, educación, recreación)</li> <li>• Efectos en la salud (incremento en morbilidad y mortalidad)</li> <li>• Surgimiento de conflictos.</li> </ul>

nos. Por disminuir un riesgo de desastre y salvar la vida y bienes de las personas, no se deben generar riesgos sociales y económicos. El reasentamiento debe planificarse para que las personas restablezcan o mejoren sus condiciones socioeconómicas en lugares seguros, sin ocasionar impactos negativos a la población que se queda en el lugar ni a la receptora, y de tal manera que los nuevos asentamientos sean sostenibles tanto para la población involucrada como para la región o localidad donde se llevan a cabo.

Cuando el reasentamiento se selecciona como medida de prevención de desastres, además de la protección de la vida y los bienes de la población, se debe buscar mejorar integralmente su calidad de vida, superando incluso los objetivos de reducción del riesgo, como parte de una visión de uso planificado del suelo. De esta manera el reasentamiento se convierte en una oportunidad para la inclusión de población vulnerable, de reducción de pobreza y del ordenamiento del territorio, restableciendo el equilibrio que debe existir entre asentamientos humanos y los atributos del medio natural.

### 3. El reasentamiento como proceso multidimensional

El reasentamiento de población es un proceso complejo y multidimensional que trasciende el tema habitacional y en el que intervienen varias dimensiones: física, legal económica, social, cultural, psicológica, ambiental, político-administrativa y territorial, con diferentes atributos, como se describe en la tabla 2.2.

Estas dimensiones deben incorporarse adecuadamente en el proceso de planificación y ejecución del reasentamiento para que sea exitoso.

**Tabla 2.2 Dimensiones que intervienen en un proceso de reasentamiento**

Dimensión	Atributos
<b>Física</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidad individual de terreno, susceptible de delimitación, denominado con un término legal en cada país (por ejemplo, parcela, lote). Tiene linderos definidos y dimensiones que permiten establecer una superficie medible o área circunscrita a un perímetro determinado. Puede ser urbana o rural.</li> <li>• Estructuras construidas ya sea para vivienda o el desarrollo de una actividad económica (industrias, negocios, servicios, actividades agrícolas, pecuarias, mineras, forestales, etcétera).</li> <li>• Infraestructura para la prestación de servicios públicos (por ejemplo, agua, energía, transporte, alcantarillado).</li> <li>• Infraestructura para la prestación de servicios sociales (por ejemplo, educación y salud) y usos comunitarios (por ejemplo, recreación, deportes, actividades religiosas o sociales).</li> </ul>
<b>Legal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos de las personas que residen o trabajan en un predio o lote sobre el mismo y sobre las estructuras allí construidas, los cuales se reflejan en diferentes formas de tenencia definidas también legalmente en cada país (por ejemplo, propietario, poseedor, arrendatario, tenedor, usufructuario, invasor, intruso, etcétera).</li> <li>• Uso legal o ilegal de los servicios públicos.</li> <li>• Legalidad del asentamiento.</li> </ul>
<b>Económica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor de la tierra y de las construcciones existentes en ella.</li> <li>• Actividades productivas y niveles de ingreso, las cuales pueden desarrollarse en la misma propiedad que se encuentra en la zona de alto riesgo, en su entorno o en otros lugares que le impliquen desplazamiento cotidiano para poder desarrollarla.</li> </ul>
<b>Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población, composición étnica, organización familiar y social, características socioeconómicas, redes sociales de apoyo y ayuda mutua.</li> <li>• Habilidades desarrolladas para relación con el entorno y estrategias de supervivencia.</li> <li>• Prestación de servicios sociales de educación y salud.</li> </ul>
<b>Psicológica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lazos afectivos de las personas con sus viviendas, vecinos, comunidades y entorno.</li> </ul>

Continúa 

**Tabla 2.2** Continuación

Dimensión	Atributos
<b>Cultural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usos y costumbres de las personas y comunidades las cuales tiene manifestaciones tangibles (por ejemplo, tipo de vivienda, uso de espacios) e intangibles (por ejemplo, creencias, preferencias, gustos, etcétera).</li> </ul>
<b>Ambiental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demanda y uso de recursos del medio ambiente natural (agua, energía) y disposición de desechos sólidos y aguas servidas.</li> <li>• Manejo de materiales de demolición de las viviendas e infraestructura.</li> </ul>
<b>Político – administrativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización política y administrativa de cada país para el manejo de su territorio (por ejemplo, departamentos, provincias, municipios, cantones, localidades, comunas, barrios, etcétera).</li> <li>• Autoridades de la unidad político-administrativa.</li> </ul>
<b>Territorial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso y ordenamiento del territorio el cual determina entre otros aspectos, lugares aptos para asentamientos humanos ya sea por las características naturales del mismo o por usos económicos y sociales definidos por las autoridades competentes.</li> </ul>

#### 4. Preparación para la planificación del reasentamiento

La planificación del reasentamiento requiere de una adecuada preparación para contar con la organización institucional y para que los mecanismos necesarios estén disponibles, antes de iniciar los estudios que se necesitan para formular el programa.

##### » Objetivos de la fase de preparación para la planificación del reasentamiento

- Definir la entidad responsable de la planificación y ejecución del programa de reasentamiento
- Definir la modalidad de ejecución
- Conformar el equipo de trabajo
- Definir entidades participantes y los mecanismos de coordinación interinstitucional
- Diseñar los sistemas de manejo de información
- Diseñar los mecanismos de información y establecer los canales bilaterales de comunicación
- Diseñar el sistema de atención de quejas y reclamos
- Diseñar los mecanismos de resolución de conflictos
- Definir los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas
- Preparar el cronograma para la fase analítica y la de planificación
- Elaborar el presupuesto para la fase analítica y la de planificación.

#### 4.1 Definición de entidad responsable de la preparación y ejecución

Una entidad debe ser la responsable del proceso de planeación y ejecución del reasentamiento. En algunos países existen instituciones dedicadas a esta tarea, pero lo más común es encontrar que la responsabilidad se asigna a una entidad específica dependiendo de la organización institucional de cada país o del tipo de intervención bajo el cual se encuentra el plan de reducción de riesgo de desastre.

Contar con entidades especializadas en reasentamiento de población tienen la ventaja que se aprende de las experiencias adquiridas y las prácticas se mejoran progresivamente. El riesgo de asignar instituciones *ad hoc* es que una vez terminada la experiencia, se pierde la continuidad y el conocimiento alcanzado. Los retos, por tanto, cuando se designan entidades *ad hoc* son la sistematización y documentación de las experiencias para no perder las lecciones aprendidas y la continuidad en el caso de programas de reasentamiento que impliquen largos períodos de tiempo.

#### 4.2 Definición de modalidad de ejecución

Se debe definir si la entidad responsable realizará todo el proceso directamente o si contratará algunas o la mayoría de las actividades del proceso de reasentamiento. En algunos casos se contrata la elaboración de estudios socioeconómicos y censos, la gestión social o la construcción de las viviendas. En algunos países se encuentran ONG o firmas consultoras que se han especializado en el reasentamiento de población. Independiente de la modalidad de ejecución elegida, se debe garantizar la calidad y la cantidad de los recursos humanos para planificar y ejecutar el reasentamiento adecuadamente.

Cuando se define que la planificación y ejecución del reasentamiento se contratará con organizaciones o firmas especializadas, se deberán preparar los términos de referencia respectivos y definir el proceso de selección y contratación de acuerdo con las normas del país. El tiempo que se requiera desde la preparación de términos de referencia hasta que la organización seleccionada firme el contrato e inicie labores se debe contemplar en el cronograma de las actividades.

#### 4.3 Conformación de equipo de trabajo

El reasentamiento como proceso multidimensional requiere la participación de equipos interdisciplinarios. El número y tipo de profesionales varía dependiendo de las características y número de población por reasentar, su distribución espacial y la modalidad de reasentamiento que se lleve a cabo.

Por lo general el equipo interdisciplinario está conformado por profesionales en ciencias sociales con experiencia en desarrollo comunitario, abogados, arquitectos, ingenieros, economistas y especialistas en sistemas de información, y profesionales agropecuarios en el caso de reasentamientos rurales. Es necesario que exista un coordinador que dirija y supervise el proceso.

Cada profesional social puede tener a su cargo entre sesenta y cien unidades sociales (hogares, comercios, industrias), dependiendo del cronograma de ejecución del reasentamiento. Teniendo en cuenta que las propiedades pueden utilizarse para vivienda o para desarrollar una actividad productiva (industria, comercio, servicio, explotación agrícola, ganadera, entre otras), se define como unidad social al grupo de personas que pertenecen a una unidad de uso y que pueden diferenciarse de las otras. De esta manera, las unidades sociales pueden ser hogares (cuando el uso es vivienda) o unidades productivas (cuando la propiedad se utiliza para el desarrollo de actividades económicas), pudiéndose encontrar más de una unidad social en una propiedad. Por ejemplo, puede habitar el propietario (unidad social 1), alquilar parte de su vivienda a otra familia (unidad social 2) y tener un negocio en la planta baja (unidad social 3).

La asignación de un profesional social por un determinado número de familias o unidades sociales ha probado ser una estrategia útil en procesos de reasentamiento. La relación que se establece entre el profesional y las personas facilita la obtención de información confiable sobre las condiciones socioeconómicas de las familias, el conocimiento profundo de sus necesidades y expectativas, ayuda a las personas a disminuir el estrés asociado al proceso de desplazamiento, permite identificar población vulnerable que requiere atención diferencial, ayuda a prevenir la intervención de personas oportunistas que tratan de tomar ventaja de las familias o de las entidades y es la única forma de mantener un control sobre el proceso.

Si la entidad responsable del proceso decide contratar la planificación y la ejecución del reasentamiento, deberá contar con un equipo mínimo de profesionales técnicos y sociales que comprendan el proceso y lo puedan dirigir. Se deberá garantizar que las organizaciones contratadas cuenten con el equipo profesional adecuado en términos de cantidad y perfil profesional y que exista continuidad en la participación de los miembros del equipo. El cambio de profesionales es traumático tanto para las comunidades como para las entidades.

Para la selección de los profesionales se deben elaborar el perfil con las características y requisitos que deben tener. Una vez se seleccionen los profesionales y teniendo en cuenta la interdisciplinariedad del equipo y la especificidad del tema de reasentamiento, es necesario capacitarlo para que desarrollen adecuadamente su labor. La capacitación debe contemplar por lo menos tres temas fundamentales:

- **Plan de reducción de riesgo.** Los profesionales deben comprender a cabalidad los estudios que se realizaron para evaluar el riesgo y la vulnerabilidad, y el proceso de selección de las medidas de mitigación, incluyendo la de reasentamiento de población. Deberá conocer qué entidades han participado en el proceso hasta el momento y cuál ha sido su papel. Se debe recordar que el equipo planificador y ejecutor del reasentamiento es el vínculo directo con las comunidades y son los que brindan información, motivo por el cual deben tener un conocimiento a profundidad de los temas.

- **Desplazamiento y reasentamiento de población.** Si los profesionales no han trabajado previamente en procesos de reasentamiento, es necesario brindarles capacitación sobre las características de un proceso de reasentamiento, los impactos que ocasiona en la población desplazada, en los que continúan residiendo en el lugar y en la población receptora. Esto les permitirá identificar con mayor precisión los impactos sobre cada unidad social y grupo poblacional y comprender las respuestas de las personas. Además, la comprensión del proceso psicológico por el que atraviesan las personas en procesos de desplazamiento y reasentamiento es muy útil para conocer sus reacciones y saberlas manejar. Se pueden presentar desde casos de depresión hasta de agresividad, pero si se entienden las causas de estos comportamientos, se puede apoyar con mayor facilidad a las personas y manejar situaciones difíciles.
- **Respuesta ante una emergencia.** Los expertos en gestión de riesgo deben preparar un plan de contingencia en caso que se manifieste la amenaza, tal como se verá más adelante. El equipo deberá conocer el plan y asumir los papeles que le correspondan para su ejecución en caso de necesidad.

De acuerdo con las características de la zona que se interviene, del tipo de amenaza al que está expuesta la población y sus características socioeconómicas, se pueden definir otros temas específicos para la capacitación del equipo de trabajo.

#### 4.4 Definición de entidades participantes y mecanismos de coordinación interinstitucional

La multidimensionalidad del reasentamiento implica la participación de diferentes instituciones en sectores como los de vivienda, educación, salud, servicios públicos y asistencia social.

Es necesario por tanto identificar todas las instituciones que puedan jugar un papel en el proceso de la planificación y ejecución del reasentamiento de las poblaciones que viven en zona de alto riesgo, desde aquellas que deben monitorear el riesgo e implantar sistemas de alerta temprana, hasta aquellas que deben brindar servicios de educación y salud a la población después de reasentada. Las instituciones que por lo general participan o tienen un papel en un proceso de reasentamiento se presentan en el tabla 2.3.

No siempre existen todas las instituciones relacionadas en la tabla 2.3 o algunas de ellas, como las de vivienda, no necesariamente pueden participar en el proceso de reasentamiento, porque no tienen previstos programas para el tipo de población por reasentar o la programación que tienen no responde a los tiempos del reasentamiento.

La participación de las diferentes instituciones dependerá de la necesidad de su vinculación, ya sea por el número de población por reasentar o por el tipo de modalidad de reasentamiento. No se debe sobrestimar o subestimar la participación de las instituciones. Cuando se sobrestima la participación se genera desgaste en la relación entre las instituciones y cuando se subestima la participación se pueden presentar problemas para un reasentamiento adecuado de la población.

**Tabla 2.3** Instituciones que intervienen en un reasentamiento para prevención de riesgo

Institución – sector	Función en el proceso de reasentamiento
<b>Gestión de riesgo (atención y prevención de emergencias y desastres)</b>	<p>Efectúa el monitoreo del riesgo en el área a intervenir y maneja el sistema de alerta temprana para determinar si es necesario trasladar a la población con carácter urgente aun antes de tener las alternativas de viviendas de reasentamiento disponibles, lo que implica efectuar reasentamientos transitorios de población.</p> <p>Emite concepto técnico sobre los usos que puede tener la zona en riesgo después del traslado de la población.</p>
<b>Planeación</b>	<p>Regula los usos del suelo lo que permitirá identificar las zonas aptas para asentamientos humanos y los usos de la zona en riesgo que se recuperará.</p>
<b>Vivienda</b>	<p>Participan en concretar la oferta de vivienda para la población por reasentar.</p>
<b>Salud</b>	<p>Brindan los servicios de salud a la población tanto en la zona en riesgo como en la zona del reasentamiento. Se requiere coordinar acciones para el cambio de jurisdicción en la prestación de los servicios de salud cuando una población se traslada de un lugar a otro.</p> <p>Cuando el número de población por reasentar es alto, generalmente se requiere construir o ampliar centros de salud en el lugar de reasentamiento, asignar recursos humanos y mejorarles su dotación.</p> <p>Prestan atención en caso que ocurra una emergencia.</p>
<b>Educación</b>	<p>Brindan los servicios de educación a la población tanto en la zona en riesgo como en la zona del reasentamiento. Se requiere coordinar acciones para garantizar que los niños y jóvenes en edad escolar dispongan de cupos educativos en el lugar de reasentamiento.</p> <p>Cuando el número de población por reasentar es alto, generalmente se requiere construir o ampliar centros educativos en el lugar de reasentamiento, asignar recursos humanos y mejorarles su dotación.</p>
<b>Servicios públicos</b>	<p>Estas entidades prestan los servicios de energía, agua, alcantarillado, recolección de basuras, transporte y comunicaciones tanto en la zona en riesgo como en la zona de reasentamiento.</p> <p>Se debe revisar el estado de cuentas de los usuarios con las empresas prestadoras de servicios y acordar pagos en caso de deudores morosos.</p> <p>Es necesario coordinar acciones para cancelar las cuentas de servicios públicos domiciliarios inmediatamente después del traslado de la población para que estas no queden activas y causen costos a la población.</p> <p>Estas entidades pueden construir la infraestructura de las redes de servicios en el nuevo asentamiento. Si lo hace la entidad responsable del programa de reasentamiento o contrata la construcción, debe seguir las normas técnicas de las entidades responsables de cada servicio.</p> <p>Se deben coordinar acciones para instalación y prestación de los servicios en el nuevo asentamiento.</p>

**Tabla 2.3** Continuación

Institución – sector	Función en el proceso de reasentamiento
<b>Programas sociales y económicos</b>	Entidades que desarrollan diferentes tipos de programas sociales como atención a la tercera edad, la niñez, las mujeres, la capacitación, el crédito, los proyectos productivos, entre otros. Estos programas pueden ser útiles para el restablecimiento y mejoramiento de condiciones socioeconómicas de la población reasentada.
<b>Organismos de control y vigilancia</b>	Organismos autónomos e independientes de las ramas de poder que representan a la sociedad en la vigilancia de la adecuada utilización de los recursos públicos y el patrimonio colectivo, la conducta de los funcionarios públicos y la protección del interés público. Estos organismos pueden participar como observadores del proceso de formulación e implementación del programa de reasentamiento.
<b>Centros de conciliación y resolución de conflictos</b>	Organizaciones públicas o de la sociedad civil que facilitan la resolución de conflictos. Por lo general se especializan en tipo de conflictos (por ejemplo, intrafamiliar, entre vecinos, personas particulares y entidades gubernamentales).

Por consiguiente, la definición de qué entidades participarán dependerá de la necesidad real de su vinculación al programa de reasentamiento. Pueden existir también organizaciones de la sociedad civil que ejecutan programas sociales, económicos o de vivienda que pueden participar en el proceso.

Con cada entidad se debe analizar su forma de participación y el momento del proceso en que intervendrá, y en muchos casos es necesario formalizar su participación y relación con la entidad responsable del reasentamiento por medio de convenios o acuerdos. En estos documentos, que son firmados por los representantes de las dos instituciones, se establecen las responsabilidades de cada una de ellas así como los recursos financieros, físicos y humanos que asignarán. En países donde existe una alta rotación de funcionarios en las instituciones públicas, estos acuerdos son muy importantes para garantizar la continuidad de las actividades y la asignación de los recursos respectivos.

*Mecanismos de coordinación.* Teniendo en cuenta la participación de varias instituciones, es necesario establecer mecanismos e instrumentos de coordinación entre ellas con el fin de:

- Asegurar que la planificación y ejecución de actividades se realice en el momento oportuno (por ejemplo, asegurar que después del traslado los niños en edad escolar tengan cupos en las escuelas cercanas al nuevo lugar de reasentamiento para que no pierdan el año escolar).
- Evitar la duplicación de funciones y el gasto de recursos.
- Crear sinergias para potenciar los resultados.

Entre los mecanismos de coordinación más comunes se encuentran los comités interinstitucionales, en los que participan las distintas instituciones que intervienen en el proceso de reasentamiento. Es

importante que cada entidad designe un representante para ese comité con capacidad de decisión, que permanezca durante todo el proceso. Estos comités deben formular su propio reglamento en el que se consigne la frecuencia de las reuniones, los mecanismos de toma de decisiones, la forma de consignar los acuerdos y las decisiones (por ejemplo actas) y la forma y lugar de archivar los documentos. De esta manera las instituciones conocerán en qué etapa se encuentra el proceso y podrán planificar adecuadamente sus actividades. Se puede crear también un sistema de información en el que se registre información sobre los diferentes proyectos que conformen el programa de reasentamiento y al que tengan acceso todas las instituciones para una rápida información sobre el proceso.

#### 4.5 Diseño de sistemas de manejo de información

La ejecución de un programa de reasentamiento requiere la organización y sistematización de información sobre las diferentes dimensiones –física, legal, social, económica–, que intervienen para cada una de las unidades sociales (hogar, comercio, industria, establecimiento de servicios, etc.), que se van a trasladar.

Como se puede observar en la tabla 2.1, la dimensión física incluye información sobre los predios, las construcciones particulares e institucionales, la infraestructura de servicios públicos; la dimensión legal registra la información sobre los derechos que tienen las personas que residen sobre la tierra y las construcciones, la relación con los servicios públicos y la legalidad del asentamiento; la económica, las fuentes y niveles de ingreso de las personas y el valor de sus propiedades; y la social, el número de personas, sus características socioeconómicas, redes sociales y acceso a los servicios de educación y salud.

Toda esta información debe registrarse para cada unidad social (hogar, comercio, industria, establecimiento de servicios, etc.), con el fin de sistematizar la información sobre sus características y condiciones sociales. Esto permite efectuar el seguimiento durante la ejecución del programa de reasentamiento, y evaluar si restablecieron o mejoraron los estándares de vida iniciales, una vez finalizado el programa.

El manejo y sistematización de esta cantidad de información es complejo, motivo por el cual es recomendable diseñar un sistema de información que articule la información geográfica (unidad predial, localización) con la socioeconómica de cada unidad social. Para este diseño, los expertos en sistemas deben trabajar con los profesionales de otras disciplinas (abogados, arquitectos, ingenieros, economistas, agrónomos, especialistas sociales, etc.), para contemplar todas las variables e indicadores que necesitan ser sistematizadas.

#### 4.6 Diseño de mecanismos de información y canales bilaterales de comunicación

Los mecanismos de comunicación establecidos en la fase anterior no son suficientes para la planificación y ejecución del plan de reasentamiento, ya que los otros van dirigidos a toda la comunidad, en especial a las personas y actores sociales donde se aplicarán las medidas de reducción de riesgo de desastre, pero que continuarán residiendo en la zona.

En el momento en que se acuerda el reasentamiento de determinado grupo de personas, los intereses y necesidades de información entre las personas que se encuentran en áreas de alto riesgo no mitigable y que por tanto se reasentarán y las que podrán continuar residiendo en el lugar, son diferentes. Mientras el último grupo está interesado en conocer el avance en la aplicación de las medidas de riesgo y en participar en el proceso, el segundo solamente estará preocupado por el lugar donde irá a vivir, las condiciones en que lo hará, el momento en que se trasladará, la nueva escuela para sus hijos, el restablecimiento de sus ingresos, en fin, estará preocupado solamente con la reconstrucción de su vida.

Por tanto, se requieren establecer mecanismos especiales de información y comunicación para las personas que participarán en el programa de reasentamiento.

Los mecanismos de información y comunicación recomendados son:

### **Reuniones comunitarias**

Las reuniones comunitarias se deberán llevar a cabo solamente para los hitos importantes. Se debe evitar convocar continuamente a reuniones para no generar desgaste en las relaciones con las comunidades y pérdida de interés. Los momentos en que es recomendable llevar a cabo reuniones comunitarias son:

- Al iniciar el trabajo para:
  - Presentar el equipo de profesionales, la función de cada uno y la distribución de los profesionales sociales de acuerdo con el área geográfica asignada a cada uno de ellos.
  - Informar a la comunidad sobre las actividades que se llevarán a cabo para la preparación del programa de reasentamiento, el objetivo de cada una de ellas, el tipo de información que se recolectará y su función, el cronograma previsto para la recolección de información, las posibles alternativas de reasentamiento que se explorarán, el cronograma de las próximas reuniones y los temas que se tratarán.
  - Establecer los canales de comunicación por medio de los cuales se podrá obtener y brindar información.
- Al finalizar el censo y estudio socioeconómico para:
  - Presentar y validar los resultados del censo y estudio socioeconómico
  - Establecer la fecha de cierre del censo.
- Cuando se hayan identificado las alternativas de reasentamiento para:
  - Presentar las diferentes alternativas, sus ventajas y desventajas, y los derechos y obligaciones relacionados con cada una de ellas.
  - Acordar la manera de obtener información más detallada de cada alternativa (visitas a los lugares, etcétera).

- Establecer el tiempo que tendrán para seleccionar entre las alternativas ofrecidas.
- Definir las formas de participación, dependiendo de la alternativa seleccionada.
- Durante la preparación y ejecución del programa de reasentamiento para efectuar rendiciones de cuentas:
- De acuerdo con los mecanismos acordados para rendición de cuentas, se pueden llevar a cabo reuniones periódicas en las que la entidad responsable de la preparación y ejecución del programa de reasentamiento presenta el avance de las diferentes actividades, la ejecución presupuestal, los problemas que se han enfrenado y las medidas que se han tomado para su solución.

### **Oficinas o centros de atención en la zona**

Así como se estableció una oficina de atención a la comunidad para la preparación del plan de reducción de riesgo en la zona de intervención, es necesario también establecer una oficina para la atención exclusiva de la población que se va a reasentar, ya que como se mencionó, el tipo de información y atención requerida es diferente.

En esta oficina el equipo profesional estará disponible para atender a las personas en el horario previamente acordado en las reuniones comunitarias. Los requisitos que deben cumplir estas oficinas o centros de atención son:

- Que sea de fácil acceso a las personas
- Que no implique ningún costo para asistir (como, por ejemplo, el pago de transporte)
- Que se atienda en un horario al que las personas puedan ir en su tiempo libre para que no les implique pérdida de horas de trabajo.

Cuando se acuerda el horario con la comunidad, no es necesaria la atención permanente. Por lo general tres horas dos días por semana es suficiente.

En esta oficina también se pueden tener información gráfica o escrita sobre aspectos importantes como requisitos que se deben cumplir, las características de las alternativas de reasentamiento, las características de las viviendas, entre otros temas.

Es importante llevar un registro con las personas que visitan el punto de atención y los motivos de consulta para conocer las inquietudes que tienen las personas, lo cual a su vez sirve de mecanismo de retroalimentación para mejorar los mecanismos y contenido de información brindada. El tipo de inquietudes y consultas también aportan información útil para el diseño del programa de reasentamiento.

### **Visitas domiciliarias**

Los profesionales sociales responsables de determinado número de unidades sociales, pueden hacerles visitas de acuerdo con las necesidades de cada una de ellas. Algunas familias con alto nivel de

vulnerabilidad ante el reasentamiento, como son aquellas con personas de la tercera edad, hogares monoparentales, o con personas discapacitadas, entre otros, requieren apoyo adicional.

### **Página web y dirección electrónica**

Según el tipo de población que se reasentará y si tienen acceso a internet, se puede crear una página web y una dirección de correo para informar a la población sobre los avances del proceso y para que puedan solicitar la información requerida.

### **Línea telefónica especial**

Cuando las características de la población o su distribución geográfica no permitan organizar centros de atención en la zona, se puede asignar una línea telefónica para que las personas puedan solicitar información, siempre y cuando se garantice que quienes las atiendan puedan responder sus inquietudes y orientarlas en forma adecuada.

Dado el contexto de riesgo en el que se está trabajando, es necesario informar el número telefónico al que podrán llamar las personas en caso de que se llegue a presentar una emergencia.

## **4.7 Diseño del sistema de atención de quejas y reclamos**

Un proceso de reasentamiento es complejo y no es fácil encontrar experiencias en las que la totalidad de la población esté conforme con los criterios para acceder a las soluciones ofrecidas, con la calidad de las mismas o con los requisitos establecidos. Además, una relación armónica entre las personas que participarán en el programa de reasentamiento y las entidades involucradas, requiere que cualquier problema que se presente se solucione oportunamente en vez de que este se convierta en un conflicto.

Por esta razón es indispensable contar con un sistema de atención de quejas y reclamos desde el inicio de la preparación del programa de reasentamiento para responderlas oportunamente, entendiendo por queja la presencia de una situación que está afectando a una persona y esta solicita que se solucione, y por reclamo la atención o beneficio que una persona espera recibir de acuerdo con los derechos que cree tener y no obtiene, o por la calidad de lo recibido.

Las quejas y reclamos se pueden presentar por múltiples razones. Por ejemplo, porque no se brinda la información requerida, por el trato recibido por algún miembro del equipo de trabajo, por los montos que recibirán por indemnización de sus propiedades si la estrategia de reasentamiento seleccionada contempla este tipo de pagos, por demoras en recibir la vivienda o por la calidad de la misma, porque las obras de infraestructura que se están construyendo para reducir el riesgo les ha causado un daño, entre muchas otras que se pueden presentar.

El diseño del sistema de atención de quejas y reclamos debe contemplar el proceso que se seguirá desde el momento de recibir la queja o reclamo, hasta la respuesta al interesado, especificando:

- El lugar donde los interesados pueden presentar las quejas o reclamos
- La forma de hacerlo (mediante comunicación escrita o verbal)
- El trámite interno que se realizará para analizar la queja o reclamo (en algunos casos deben intervenir otras dependencias de la entidad para resolverlos)
- El tiempo en que el interesado recibirá una respuesta
- La forma de dar la respuesta, la cual debe ser escrita para que le quede una constancia a ambas partes.

Es importante llevar un registro con las diferentes quejas y reclamos que incluya la siguiente información:

- Fecha de presentación de la queja o reclamo
- Datos de identificación de la persona que lo presenta (documento de identidad, dirección, datos para contactarlo)
- Motivo de la queja o reclamo
- Fecha en que la entidad respondió
- Respuesta dada por la entidad.

El análisis de estos registros sirve de retroalimentación a la planificación y ejecución del programa de reasentamiento y al desempeño del equipo de trabajo. Por ejemplo, un número alto de las quejas o reclamos injustificados muestran fallas en la información que se está brindando, y quejas o reclamos justificados muestran problemas que se deben corregir.

#### 4.8 Diseño de mecanismos de resolución de conflictos

Cuando los mecanismos existentes para solucionar quejas y reclamos de la población que participa en el programa fracasan, ya sea porque la persona no se siente satisfecha con la respuesta recibida o por fallas en la aplicación de los mecanismos, surgen los conflictos. También se pueden presentar conflictos al interior de las familias o unidades sociales y entre ellas. Los diferentes tipos de conflictos que se pueden presentar en un proceso de reasentamiento son:

- Intrafamiliares: los procesos de reasentamiento activan muchos conflictos al interior de las familias y unidades sociales. Por ejemplo, parejas que habían considerado la posibilidad de separarse lo ven como una oportunidad para hacerlo y surge el conflicto por quién recibirá las soluciones ofrecidas en el programa; en otras ocasiones miembros de una familia quieren tomar ventaja sobre otros (hijos hacia padres mayores o uno de los cónyuges respecto al otro); pueden existir también conflictos de herederos en propiedades que se encuentran en sucesión.
- Entre personas que tienen algún tipo de derecho sobre las propiedades. Por ejemplo, propietarios con título sobre una propiedad que está habitada por un poseedor; inquilinos que en el momento de conocer que la población se deberá reasentar dejan de pagar el alquiler al propietario; socios de comercios, industrias, establecimientos de servicios o en cualquier otro tipo de actividades productivas que se deba trasladar.

- Entre las población que participará en el programa de reasentamiento y la entidad responsable de preparar e implementar el programa. Entre los conflictos que se pueden presentar se encuentran desacuerdos en las soluciones que contempla el reasentamiento, el monto de indemnizaciones o compensaciones, la inclusión en el programa, el tipo de beneficio recibido, la calidad de los mismos, entre otros.
- Entre la población que participará en el programa de reasentamiento y las otras entidades que intervienen en el proceso. A manera de ejemplo se pueden mencionar conflictos que surgen por la falta de acceso a servicios o por cobros de empresas de servicios públicos.

Por tanto, para un desarrollo armónico de un programa de reasentamiento es necesario disponer de mecanismos de resolución de conflictos los cuales deben buscar la participación de terceras partes sin intereses en el proceso para que sean y se perciban como imparciales. Se puede buscar la participación de organizaciones que brinden servicios para resolución de conflictos, las cuales por lo general se especializan en algunos de los tipos ya mencionados, como organismos de control y vigilancia que pueden participar en la resolución de los conflictos entre las entidades y los particulares, universidades que tenga consultorios jurídicos para resolver conflictos entre los particulares, instituciones encargadas de atención a familias que brindan servicios de consejería familiar, y ONG que también prestan estos servicios.

Para cada conflicto se debe evaluar si los miembros del equipo encargado del reasentamiento pueden participar en su resolución o si es necesario remitirlo a terceras partes como las organizaciones mencionadas para evitar que surjan problemas en el desarrollo del trabajo.

#### **4.9 Definición de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas**

La confianza entre las personas y las entidades públicas solo se construye en la medida que exista transparencia en los procesos. Por tanto, es necesario diseñar los mecanismos que se aplicarán para que exista transparencia y rendir cuentas sobre las actuaciones de todos los actores involucrados.

Entre estos mecanismos están la preparación de informes de avance con las acciones que se han ejecutado, los montos invertidos y la ejecución presupuestal. Estos informes se pueden presentar en reuniones comunitarias como se mencionó anteriormente y también divulgarlos a través de otros medios como páginas web. Las características socioeconómicas de la población, así como el acceso que tengan a diferentes medios de comunicación y el uso que hagan de los mismos, determinan los medios que se pueden emplear para estos fines. En las reuniones comunitarias iniciales, se deben acordar estos mecanismos y la manera cómo las personas tendrán acceso a los informes de rendición de cuentas de las entidades que están participando en la planificación y ejecución del reasentamiento.

Así como deben existir mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las entidades hacia la población, también deben existir mecanismos de transparencia de la población involucrada en el proceso hacia las entidades. Uno de los mecanismos utilizados es la firma por parte de los jefes de hogar

y de unidades sociales de un acuerdo para que toda la información que se brinde sea verdadera, así como las penalidades en caso de incurrir en faltas.

#### 4.10 Preparación del cronograma para la fase analítica y de planificación

De acuerdo con el número de población que se reasentará y sus características se puede preparar el cronograma para adelantar los estudios necesarios para la formulación del programa de reasentamiento (fase analítica) y para el diseño del mismo (fase de planificación).

#### 4.11 Elaboración del presupuesto para la fase analítica y de planificación

Definidos todos los aspectos anteriores y diseñados los mecanismos para iniciar la fase analítica y de planificación, se puede elaborar el presupuesto para adelantar los estudios necesarios y formular el programa de reasentamiento. El presupuesto debe incluir los costos de los recursos humanos y físicos (materiales, equipos, vehículos, etc.), así como cualquier contratación que se haya definido.

### 5. Resultados fase de preparación

Una vez se desarrollen los temas anteriores, la entidad y el equipo responsable estarán listos para iniciar la planificación del reasentamiento.

#### » Resultados de la fase de preparación para la planificación y ejecución del reasentamiento

- Entidad responsable de la planificación y ejecución del programa de reasentamiento asignada
- Modalidad de ejecución de la planificación del reasentamiento definida
- Equipo de trabajo seleccionado y capacitado
- Entidades participantes identificadas sus roles definidos y acordados
- Mecanismos de coordinación interinstitucional establecidos
- Sistemas de manejo de información diseñados
- Mecanismos de información diseñados
- Canales bilaterales de comunicación identificados
- Mecanismos de atención de quejas y reclamos diseñado
- Mecanismos de resolución de conflictos establecidos
- Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas definidos
- Cronograma fase analítica y de planificación preparado
- Presupuesto para fase analítica y de planificación elaborado.



## Fase analítica para la formulación del programa de reasentamiento

Para la preparación del programa de reasentamiento, como parte integral del plan de reducción de riesgo de desastre, se puede aplicar la misma metodología del marco lógico presentada en la fase 1 para la preparación del plan de reducción de riesgo de desastre, la cual es recomendable por su enfoque sistemático.

Como ya se mencionó, esta metodología está constituida por dos fases: una analítica y una de planificación. En este módulo se presenta el contenido de la fase analítica, con algunas adaptaciones para un proceso de reasentamiento.

### » Objetivos fase analítica para la formulación del programa de reasentamiento

- Informar a la comunidad sobre los estudios que se deben desarrollar en la fase analítica
- Establecer los canales bilaterales de comunicación
- Analizar la situación actual de la población por reasentar (censo-estudio socioeconómico, de títulos y de construcciones)
- Analizar y evaluar los impactos causados por el desplazamiento
- Clasificar a la población por tipo de impactos
- Definir los objetivos del reasentamiento
- Seleccionar las alternativas de reasentamiento
- Identificar y evaluar los impactos causados por el desplazamiento de vecinos sobre la población que continuará residiendo en el lugar y definir medidas de manejo
- Establecer los usos potenciales de las zonas en riesgo después del traslado de la población.

### 1. Información a la comunidad

La fase analítica requiere recolección de información sobre las condiciones de la población que se reasentará y sus bienes, pero antes de iniciar cualquier actividad es necesario informar a la comunidad involucrada sobre los diferentes estudios que se realizarán y sus objetivos, las actividades que

se llevarán a cabo y la duración de los mismos. Para ello se utilizan los mecanismos de información y comunicación diseñados en la fase anterior.

## 1.1 Objetivos

Los objetivos de la información a la comunidad en esta fase son los siguientes:

- Disminuir el estrés asociado con el desplazamiento y reasentamiento
- Establecer los mecanismos para la relación comunidad-entidad responsable
- Construir una relación de confianza entre la entidad responsable del programa y la comunidad
- Concertar los mecanismos de consulta, concertación, atención de quejas y reclamos, resolución de conflictos y rendición de cuentas.

## 1.2 Población objetivo

La información debe ir dirigida a todas las personas que residan, desarrollen alguna actividad económica en las propiedades que están localizadas en la zona en alto riesgo o que tengan algún tipo de derecho sobre las mismas (por ejemplo, propietarios que no residan en la propiedad) y no solamente a representantes de las comunidades.

El nivel de estrés causado por el desplazamiento es muy alto y las personas necesitan escuchar directamente de los responsables cómo se dirigirá el proceso y participar activamente en él. Cuando está de por medio la reconstrucción de la vida de una persona y su familia, no funcionan los intermediarios. Por otra parte, la única manera que el equipo de profesionales puede llegar a conocer la situación de cada familia o unidad social, es por medio del contacto directo.

## 1.3 Mecanismos de información

### Reuniones comunitarias

El mecanismo ideal para presentar la información señalada en la Fase 2 son las reuniones comunitarias, porque posibilitan el diálogo abierto entre el equipo responsable de la formulación del programa de reasentamiento y las personas que participarán en él.

- **Planificación de las reuniones.** Las reuniones se deben programar en forma adecuada. Es importante definir una fecha, hora y lugar, teniendo en cuenta la disponibilidad de tiempo de la comunidad. Se debe establecer un orden de temas, estimar los tiempos para desarrollar cada uno de ellos, preparar las ayudas didácticas para su exposición de acuerdo con las características de la población y su nivel educativo (los medios audiovisuales son los más efectivos), y asignar un responsable para la presentación de cada tema. Debe existir espacio para que las personas formulen preguntas y expresen sus inquietudes. Si el número de personas es muy numerosos, se pueden programar reuniones por sectores para cubrir a toda la población.

- **Temas a desarrollar.** En la primera reunión de información se desarrollan los siguientes temas:
  - **Reasentamiento.** La reunión se inicia reconociendo que el desplazamiento y reasentamiento genera mucho estrés, angustia y preocupaciones, lo cual da tranquilidad a las personas porque sienten que la entidad responsable comprende la situación por la que están atravesando. Es también el momento propicio para manifestar que será un proceso de trabajo conjunto, en el que todas las partes involucradas tienen responsabilidades para cumplir. Asimismo es necesario informar el tiempo estimado para la elaboración de estudios, la preparación del programa de reasentamiento y posibles fechas de traslado para que las personas puedan seguir con su vida cotidiana. Algunas veces las personas, solamente ante el conocimiento del posible traslado, paralizan sus vidas y alteran su vida cotidiana. Algunas familias no matriculan a sus hijos en las escuelas, otras no inician la siembra, no hacen reparaciones urgentes en sus viviendas, lo que puede incrementar su vulnerabilidad para el restablecimiento de sus condiciones socioeconómicas después del traslado.
  - **Entidad responsable.** Se presenta la institución responsable de la formulación y ejecución del programa de reasentamiento, el carácter de la misma, las funciones que desarrolla, las dependencias que la conforman y se especifica cuál es el área encargada del programa de reasentamiento. Si se decidió contratar a otras organizaciones para la preparación del plan o para hacer algunos de los estudios que se requieren, también se deben presentar y explicar cuál será el papel que desempeñarán.
  - **Presentación de las otras entidades que participarán en el programa.** Se presentan también las otras entidades que participarán en el programa, el papel que desempeñarán y el momento en que se vincularán. Aquellas entidades que tendrán una función importante también pueden participar en las reuniones para informar sobre las actividades que desarrollarán. Por ejemplo, las empresas encargadas de la prestación de servicios públicos pueden informar sobre los procedimientos para el cierre de las cuentas de estos servicios y los planes de pago para las personas que tengan deudas pendientes con las empresas.
  - **Presentación del equipo de trabajo.** Se debe presentar el equipo de trabajo, los diferentes profesionales que lo conforman y la distribución de los profesionales sociales según las áreas geográficas asignadas. En ese momento, la comunidad identifica el profesional con quien tendrá contacto directo durante todo el proceso.
  - **Preparación plan de contingencia.** Dada la situación inminente de riesgo en que están las familias por reasentar, se debe informar sobre la preparación de los planes de contingencia en caso que la amenaza se manifieste. Como estos planes tienen que ver con toda la comunidad, y no solo con aquella que se deberá desplazar, se les debe recordar la importancia para que asistan a las capacitaciones respectivas.

- **Estudios que se realizarán en la fase analítica.** Durante esta fase se debe efectuar el censo de población, el estudio socioeconómico y cultural, el estudio de títulos y realizar el inventario de predios, viviendas y estructuras construidas. Se debe explicar en detalle cuál es el objetivo de estos estudios, las razones por las cuales se necesita recolectar información detallada, explicar para qué se utilizarán los resultados y el tiempo que llevará ejecutarlos. La comprensión por parte de la población de la naturaleza y propósito de los estudios, los motiva a facilitar el desarrollo de los mismos y a brindar información confiable.
- **Fechas y horarios de recolección de información.** Se deben acordar las fechas y horas en que se recolectará la información lo que facilita esta actividad y la hace eficiente. Si las personas no conocen esta información, es probable que el profesional no las encuentre cuando vayan a aplicar el censo y tengan que volver varias veces, con la respectiva pérdida de tiempo que esto implica. Las personas también pueden perder días de trabajo por esperar al profesional si no saben cuándo van a visitarlos a sus casas, lo cual obviamente generará malestar entre la población.
- **Documentos requeridos.** En estas reuniones también se informa sobre los documentos que se deben entregar, por ejemplo el título de propiedad o documentos que acrediten el tipo de derechos sobre la propiedad, y se solicita que tengan una copia de estos documentos para el momento del censo. Esto también agiliza la recolección de información para adelantar el estudio de títulos.
- **Acordar los canales de comunicación que se utilizarán.** Se presentan los diferentes mecanismos de comunicación identificados en la fase anterior, se analizan con la comunidad y se seleccionan conjuntamente. Se define si una oficina o centro de atención en la zona tendrá utilidad, y de ser así, se acuerda su ubicación y horario de atención. Si las características de la comunidad lo permiten, se puede acordar la creación de un correo electrónico y una página web. También se deben informar los números telefónicos y sitios de contacto en caso de emergencias.
- **Mecanismos de atención de quejas y reclamos.** Se presentan los mecanismos diseñados en la fase anterior para atender posibles quejas o reclamos, se explica cuándo se deben utilizar, los procedimientos para atenderlos y los tiempos en que se responderán las quejas o reclamos presentados.
- **Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.** Los mecanismos identificados en la fase anterior se deben presentar, analizar conjuntamente y definir. Como la transparencia es un principio que debe aplicar a todas las partes involucradas, también se deben definir y acordar los mecanismos de transparencia de las familias y unidades sociales hacia las entidades. Por ejemplo, la firma de acuerdos para la entrega de información fidedigna y la participación en las reuniones que se convoquen, entre otros aspectos.

- **Próximas reuniones.** Se debe acordar el cronograma y contenido de las futuras reuniones, siendo la siguiente la de presentación y análisis conjunto de los resultados del censo, estudio socioeconómico y de títulos.  
Es recomendable también entregar medios escritos (plegables o cartillas) con la información presentada y los datos más relevantes para que las personas la tengan disponible en todo momento.
- **Registro de asistentes.** En la entrada de la reunión se debe registrar el nombre, datos de identificación y de contacto (dirección, teléfono y correo electrónico) de los asistentes.
- **Actas de las reuniones.** Los temas tratados en la reunión, así como el desarrollo de los mismos, las principales preguntas y los acuerdos a los que se llegaron deben registrarse en un acta, que sirva de memoria para todas las partes involucradas.

#### *Apertura de la oficina o centro de atención en la zona*

Con base en lo acordado en la reunión comunitaria, se debe hacer la apertura de la oficina o centro de atención en los horarios acordados con la comunidad. Para la creación de estas oficinas no se requieren grandes inversiones, ya que estas pueden operar en construcciones existentes comunitarias, como escuelas, iglesias, salones comunales, o en últimas, en casas particulares, ya que siempre se encuentran personas dispuestas a colaborar.

#### *Lanzamiento página web, correo electrónico*

Cuando estos medios se han considerado adecuados para el tipo de población y se han acordado con la comunidad, se hace su lanzamiento aprovechando las direcciones electrónicas de correo recogidas durante las reuniones comunitarias.

## **2. Análisis de la situación actual de la población por reasentar**

Para planificar un reasentamiento se requiere conocer en detalle información de todas las dimensiones que intervienen en el proceso, con el fin de diseñar el programa de acuerdo con las características de la población, los bienes que se deben reponer, las actividades económicas que se deben restablecer, el acceso a los servicios sociales y públicos, todo ello en el marco de la organización social y las pautas culturales de la comunidad.

Cuando se desconocen estos aspectos, la probabilidad de fracaso es muy alta. Si las viviendas no corresponden a las características o necesidades de las personas o si no pueden continuar desarrollando sus actividades productivas, las personas se negarán a trasladarse o si lo hacen pueden abandonar la nueva vivienda. Por tal motivo, uno de los pilares para planificar en forma adecuada un reasentamiento, es el conocimiento detallado de las características y condiciones de la población por reasentar.

La tabla 1 presenta la información que se debe conocer, así como su relevancia, de acuerdo con las dimensiones presentadas en la fase anterior.

**Tabla 1** Información sobre población por reasentar

Dimensión	Atributos	Contenido	Pertinencia
Física	Unidad individual de terreno, susceptible de delimitación, denominado con un término legal en cada país (por ejemplo, predio, parcela, lote). Tiene linderos definidos y dimensiones que permiten establecer una superficie medible o área circunscrita a un perímetro determinado. Puede ser urbana o rural.	Número y área de lotes o predios afectados.	Define el número de lotes, vivienda y construcciones por reponer.
	Estructuras construidas y a sea para vivienda o el desarrollo de una actividad económica (industria, negocio, servicio, actividades agrícolas, pecuarias, etcétera).	Número, características y usos de las construcciones existentes, área y distribución del espacio, materiales utilizados, acabados de construcción.	Define el número y tipo de construcciones que se deben reponer (viviendas, estructuras productivas).  Brinda información para el diseño de las nuevas viviendas o para la incorporación de actividades de capacitación para la adaptación a las nuevas viviendas si su tamaño y características difieren de las iniciales.
Física	Infraestructura para la prestación de servicios públicos (por ejemplo, agua, energía, transporte, alcantarillado).	Tipo de infraestructura de prestación de servicios existente.  Entidades prestadoras de los servicios	Muestra el tipo de servicios públicos que tiene la población para el restablecimiento o mejoramiento de los mismos.  Proporciona información para determinar si es necesario incluir actividades de capacitación para el uso adecuado y eficiente de los servicios públicos.  Determina las entidades con las que se debe coordinar la cancelación de los servicios y cuentas.  Permite conocer los gastos familiares asociados a servicios públicos.
	Infraestructura para la prestación de servicios sociales (por ejemplo, educación y salud) y usos comunitarios (por ejemplo, recreación, deportes, actividades religiosas o sociales).	Número de establecimientos y características de los centros educativos, de salud y comunitarios (tipo de construcción, capacidad, cobertura).  Instituciones que prestan los servicios sociales y otras organizaciones asociadas.	Suministra información sobre la infraestructura de servicios que se debe reponer en el nuevo asentamiento.  Identifica las instituciones a las que se debe informar del traslado de los usuarios cuando se reasienta parte de la población, o el cierre de establecimientos cuando se traslada toda la población.
Legal	Derechos de las personas que residen o trabajan en un predio o lote sobre el mismo y sobre las estructuras allí construidas, los cuales se reflejan en diferentes formas de tenencia definidas legalmente en cada país (por ejemplo, propietario, poseedor, arrendatario, tenedor, usufructuario, invasor, intruso, etcétera).	Tenencia de la tierra y las estructuras construidas.	Define el tipo de derechos sobre la tierra y las construcciones de acuerdo con el marco legal del país y el derecho a indemnización en caso de adquisición de los mismos.  Determina si la persona es elegible para indemnización por la tierra.  Sirve de criterio para definir las alternativas de solución para el reasentamiento y los criterios de elegibilidad para dichas alternativas.

Tabla 1 Continuación

Dimensión	Atributos	Contenido	Pertinencia
Legal	Uso legal o ilegal de los servicios públicos.	Tipo de relación con las empresas prestatarias de servicios públicos	Define el estatus de legalidad del uso de los servicios públicos. Identifica si las familias y unidades sociales incurrirán en gastos adicionales al encontrarse en un asentamiento legal.
	Legalidad del asentamiento	Aprobación de autoridades competentes del asentamiento actual.	Precisa si el asentamiento es reconocido por las autoridades de la división político-administrativa correspondiente, lo cual por lo general tiene implicaciones en el tipo de derechos que se reconocen a los habitantes.
Económica	Valor de la tierra y de las construcciones existentes en ella.	Avalúo o tasación de los inmuebles (tierra y construcciones).	Conoce el monto invertido por las unidades sociales en su propiedad y el monto de la indemnización que puede recibir en caso que se elija la alternativa de reasentamiento de indemnización asistida.
	Actividades productivas y niveles de ingreso, las cuales pueden desarrollarse en la misma propiedad que se encuentra en la zona de alto riesgo, en su entorno o en otros lugares que le impliquen desplazamiento cotidiano para poder desarrollarla. Estructuras arrendadas total o parcialmente.	Fuentes de ingreso. Actividades económicas desarrolladas. Niveles de ingreso. Lugar de desarrollo de la actividad económica.	Permite establecer los niveles y fuentes de ingreso y analizar si estos se modificarán como consecuencia del reasentamiento para diseñar los programas pertinentes. Suministra información para determinar si los gastos en el nuevo lugar podrán ser cubiertos con los ingresos (por ejemplo, impuestos, servicios públicos, entre otros).
Social	Población, organización familiar y social, características socioeconómicas, redes sociales de apoyo y ayuda mutua.	Demografía	Ofrece información para determinar el número de personas y composición de la población por género, edad y población económicamente activa.
		Grupo étnico o cultural	Establece la pertenencia a un grupo étnico o cultural en particular y la importancia de esta variable para el reasentamiento
		Tipo de familia (nuclear, extensa, composición familiar).	Identifica las redes familiares existentes, su función y familias monoparentales que requieren asistencia especial.
		Nivel educativo	Brinda información para diseñar las estrategias de comunicación con la población y determinar programas de desarrollo social después del traslado.
		Organizaciones comunitarias (formales e informales).	Permite conocer el nivel de organización de la comunidad, las organizaciones existentes y determinar el papel que pueden tener en el proceso de reasentamiento.

**Tabla 1** Continuación

Dimensión	Atributos	Contenido	Pertinencia
Social	Prestación de servicios sociales de educación y salud.	Oferta y demanda de servicios de educación y salud.	Permite evaluar la cantidad y calidad de oferta de servicios de educación y salud a los que tiene acceso la población, establecer la pérdida de usuarios en estos servicios por el traslado de población y determinar la demanda que se presentará en el lugar del reasentamiento.
Psicológica	Lazos afectivos de las personas con sus viviendas, vecinos, comunidades y entorno  Historia familiar  Nivel de satisfacción con la vivienda, el entorno y los vecinos.	Procedencia  Tiempo viviendo en la zona  Desplazamientos previos.  Participación en organizaciones sociales.	Determina las respuestas psicológicas ante el desplazamiento, la intensidad del nivel de sentimiento de pérdida y brinda información para diseñar actividades especiales de apoyo.
Cultural	Usos, prácticas y costumbres de las personas y comunidades, las cuales tiene manifestaciones tangibles (por ejemplo, tipo de vivienda, uso de espacios) e intangibles (por ejemplo, creencias, preferencias, gustos, etcétera).  Relación con la tierra.	Organización y usos del espacio  Tipo de vivienda  Materiales de construcción  Prácticas culturales y religiosas	Proporciona valiosa información para los modelos de participación, para el diseño de las viviendas y de los nuevos asentamientos con el fin de mantener las prácticas culturales.
Ambiental	Demanda y uso de recursos del medio ambiente natural (agua, energía).	Demanda y uso de recursos naturales, prácticas asociadas	Muestra la demanda de agua, energía y otros recursos naturales por parte de la población, así como la que generará en el nuevo asentamiento.  Señala si las prácticas son sostenibles (por ejemplo, uso de leña para cocción, prácticas agropecuarias) y si hay necesidad de incluir capacitación en el nuevo asentamiento para el uso adecuado de los recursos naturales.
		Disposición de desechos sólidos y aguas servidas.	Muestra el tipo de recolección y disposición de basuras y aguas servidas que tiene la población actualmente, lo que permite identificar si existe necesidad de diseñar actividades de capacitación para el cambio de hábitos en el nuevo asentamiento.
	Infraestructura y construcciones existentes en el área de riesgo que debe ser demolida.	Número de construcciones existentes, área construida y tipo de materiales.	Permite conocer cuáles materiales se pueden volver a utilizar, cuáles se pueden reciclar y cuáles se deben desechar.  Esto determina las técnicas de demolición que se pueden utilizar, el volumen de materiales que se deben manejar, el traslado y almacenamiento de materiales reutilizables y las áreas de disposición de los materiales de desecho.



Tabla 1 Continuación

Dimensión	Atributos	Contenido	Pertinencia
Político-administrativa	Organización político-administrativa de cada país para el manejo de su territorio (por ejemplo, departamentos, provincias, municipios, cantones, localidades, comunas, barrios, etcétera). Autoridades de la unidad político-administrativa.	Unidad político-administrativa a la que pertenece el asentamiento que se debe reasentar. Instituciones a cargo de la prestación de servicios públicos y sociales de la unidad administrativa.	Determina las autoridades con las que se debe planificar el reasentamiento y el tipo de instituciones existentes para el desarrollo de programas de vivienda, servicios públicos, sociales y de desarrollo social y económico.
Territorial	Uso y ordenamiento del territorio el cual determina entre otros aspectos, lugares aptos para asentamientos humanos ya sea por las características naturales del mismo o por usos económicos y sociales definidos por las autoridades competentes.	Planes existentes de uso del suelo, de zonas de riesgo y de zonas aptas para asentamientos humanos.	Define el tipo de usos que puede tener el área donde se presenta el alto riesgo después de que se traslade la población y las áreas donde podrá reasentarse la población.

## 2.1 Censo y estudio socioeconómico y cultural

El censo es la técnica indicada para el conteo de población y el conocimiento de las características demográficas, económicas y sociales de todas las personas que desarrollan una actividad productiva o tienen algún derecho sobre las propiedades que se encuentran en la zona de riesgo. Como estos datos tienen que estar actualizados y deben incluir toda la información relevante para diseñar el programa de reasentamiento, es necesario llevar a cabo estos censos y recoger directamente la información primaria.

### Objetivos

El censo tiene varios objetivos:

- Describir y analizar las características demográficas, sociales, económicas y culturales de la población (por grupo étnico cuando exista más de uno)
- Identificar y determinar el número y tipo de unidades sociales (familias, industrias, comercios, unidades productivas) y personas que se deberán desplazar y conocer con exactitud su localización espacial
- Identificar las unidades sociales (familias, industrias, comercios) que, por sus características, demandan una atención especial
- Contar con información para formular el programa de reasentamiento
- Disponer de una línea de base para identificar los impactos generados por el desplazamiento y evaluar el programa de reasentamiento.

## Contenido

En la tabla 2 se presentan a manera de guía las variables que se incluyen en el censo y su relevancia para el reasentamiento. Esta es una guía general que pretende ilustrar las variables relevantes en un estudio socioeconómico de población por desplazar, pero la definición de la información que se debe recolectar dependerá de las características específicas de la población. Por ejemplo, si existen grupos étnicos diferentes o con características culturales específicas, el contenido se deberá adaptar para disponer de la información necesaria en el sentido de diseñar el programa de reasentamiento de acuerdo con sus características.

Como el tipo de uso de la propiedad determina los impactos ante el desplazamiento y requiere soluciones específicas en el programa de reasentamiento, se presentan las principales variables que se deben tener en cuenta de acuerdo con el tipo de uso. Se debe considerar que no todas las propiedades en zona de riesgo se utilizan para vivienda, ya que pueden existir comercios, industrias y explotaciones económicas, sin que necesariamente vivan personas en ellas. Por tanto, se deben diseñar cuestionarios específicos para cada tipo de unidad social.

## Diseño de cuestionarios para la recolección de información

El instrumento de recolección de información del censo y el estudio socioeconómico y cultural es el cuestionario. Con el fin de definir las variables que se incluirán, se pueden revisar fuentes secundarias, hacer recorridos en la zona para observar las características y condiciones de la población y efectuar entrevistas exploratorias a autoridades locales, líderes y personas de la comunidad.

Con base en esta información se diseña un cuestionario estructurado-no programado (preguntas abiertas) por tipo de unidad social (familia, comercio, industria, actividad agrícola, pecuaria, etc.) para aplicar a una muestra de estas unidades sociales. A partir de las respuestas obtenidas se diseñan los cuestionarios estructurados-programados (preguntas cerradas), los cuales facilitan la cuantificación y análisis de los datos. Estos cuestionarios se aplican de nuevo en una muestra para probarlos y elaborar los instrumentos finales. Se debe incluir una sección de observaciones para que los profesionales registren información adicional o cualitativa que consideren valiosa.

Este tema no se desarrolla en detalle por ser técnicas de investigación conocidas por los profesionales en ciencias sociales.

**Tabla 2** Censo y estudio socioeconómico

Variables	Relevancia
Datos de identificación <ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre del jefe de hogar</li> <li>Documento de identidad</li> <li>Número del predio</li> <li>Dirección o ubicación</li> <li>Teléfono o forma de contacto</li> </ul>	<p>Es necesario disponer de los datos exactos del jefe de hogar o unidad social para determinar la persona responsable con quien se mantendrá la relación durante la preparación y ejecución del programa de reasentamiento.</p> <p>El número de documento sirve para diferenciar casos de homónimos y para los diferentes trámites legales que se requieren.</p> <p>Los datos restantes son necesarios para identificar la propiedad en riesgo. Si no existe dirección, se debe incluir algún tipo de nomenclatura para identificarlo.</p>
Tenencia de la tierra y construcciones (propietario, arrendatario, poseedor, ocupante, otra)	<p>El tipo de tenencia determina los derechos de las personas dentro del programa de reasentamiento y el tipo de asistencia necesaria para habitantes sin títulos de propiedad.</p> <p>La información brindada por las personas se complementa con la del estudio de títulos.</p> <p>Para los arrendatarios se debe incluir monto del arrendamiento.</p>
Usos del inmueble (vivienda, renta, industria, comercio, servicios, actividad agrícola, pecuaria, otros)	<p>Los usos de los inmuebles determinan los impactos ante el desplazamiento, los cuales demandan distintas soluciones para el reasentamiento.</p> <p>Para cada uso, se deben incluir variables específicas como se describe a continuación.</p>
<b>Uso residencial</b>	
Composición y características de la familia <ul style="list-style-type: none"> <li>Número de miembros</li> <li>Relación de parentesco</li> <li>Sexo</li> <li>Edad</li> <li>Escolaridad</li> <li>Ocupación primaria y secundaria</li> <li>Lugar de desarrollo de la ocupación</li> <li>Discapacidad</li> </ul>	<p>Con estos datos se establece el número de miembros por familia, el tipo de familia, el nivel de escolaridad, la actividad económica a la que se encuentra vinculado cada uno, el lugar donde desarrolla su actividad (estudio o trabajo).</p> <p>También permite identificar los cambios que se presentarán por motivo del traslado, así como las familias que por sus condiciones específicas requieran de apoyo o atención adicional como por ejemplo las familias con personas con discapacidades.</p>
Ingresos y fuentes de ingresos <ul style="list-style-type: none"> <li>Ingresos familiares por cada miembro y totales (tanto económicos como en especie)</li> <li>Egresos por rubros y totales</li> <li>Forma de obtención de bienes de consumo (compra, autoproducción, donaciones)</li> <li>Lugar de obtención de bienes de consumo</li> </ul>	<p>Se requiere conocer las fuentes de ingresos, el monto de los mismos así como los gastos de las familias, para determinar si se afectarán por el desplazamiento.</p> <p>Para poder restituir las condiciones económicas no es suficiente indagar sobre el empleo o actividad económica principal, sino que es preciso analizar en detalle los diversos tipos de actividades que realizan los diferentes miembros de una familia para subsistir. Por ejemplo, en la zona rural no se puede deducir que las familias subsisten por lo producido en su predio; es necesario identificar si existen otras fuentes de ingresos o maneras de obtener bienes de consumo (por ejemplo, empleos temporales pesca, caza, recolección).</p> <p>Además, se deben identificar cuáles son las fuentes principales y las secundarias o complementarias para la obtención de ingresos.</p> <p>Por otra parte, es necesario precisar los lugares donde obtienen sus bienes y recursos (tanto los adquiridos comercialmente como los recolectados en la naturaleza o en el entorno), con el fin de evaluar las posibilidades de abastecimiento en el nuevo sitio y los efectos del desplazamiento sobre los negocios donde efectuaban sus adquisiciones (por ejemplo, pérdida de clientes para comercios donde adquirirían estos bienes).</p> <p>Esta información es indispensable en el diseño de los proyectos para reestructurar la base económica de las familias después de su relocalización.</p>

**Tabla 2** Continuación

Variables	Relevancia
<p>Viviendas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Área interior y exterior</li> <li>• Número de habitaciones y usos</li> <li>• Materiales de pisos, paredes y techos</li> <li>• Estado de la vivienda</li> </ul>	<p>Esta información brinda elementos importante para el diseño de las viviendas en los nuevos asentamientos, con el fin de que respondan a las características y necesidades de las familias.</p> <p>Estos datos también permitirán efectuar la evaluación de los cambios generados por el reasentamiento.</p> <p>Dadas las condiciones de riesgo en que se encuentra la población, es necesario también evaluar el estado de seguridad de la misma para determinar si es necesario el traslado inmediato de las personas.</p>
<p>Servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Energía</li> <li>• Agua</li> <li>• Aguas servidas</li> <li>• Basuras</li> <li>• Teléfono</li> </ul>	<p>Es necesario determinar el tipo de servicios con que cuentan las familias para su reposición.</p> <p>Esta información se verifica con las empresas prestadoras de servicios públicos para identificar el estado de cuentas de cada una de ellas.</p> <p>Por otra parte, y en el caso de que los servicios en el nuevo asentamiento sean mejores que los que disponían antes, se deberá capacitar a la población en el uso de los mismos para evitar daños en la infraestructura y promover el uso seguro y eficiente de cada uno de los servicios.</p> <p>Así mismo, se deberá evaluar la incidencia del costo de los nuevos servicios en los gastos familiares y la posibilidad de pago por parte de las familias una vez estén relocalizadas.</p> <p>El análisis del tratamiento de las basuras y la disposición de aguas servidas es importante para determinar si estos factores contribuyen a incrementar el riesgo de desastre y si es necesario modificar las prácticas de las personas en el nuevo asentamiento.</p>
<p>Arraigo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedencia</li> <li>• Lugares donde han vivido previamente</li> <li>• Motivos de traslados</li> <li>• Tiempo de permanencia en la zona</li> <li>• Actitud hacia el desplazamiento</li> </ul>	<p>Esta variable condiciona en gran parte las respuestas al desplazamiento. A mayor arraigo, mayor estrés.</p> <p>Por otra parte, si la persona tiene traslados previos en su historial, es probable que posea mayor capacidad de gestión y adaptación a una que no se ha movido nunca del lugar.</p> <p>El conocimiento de estos aspectos ayuda a orientar los programas de reasentamiento y a identificar los grupos de población que requieren mayor apoyo.</p>
<p>Organización social</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de organizaciones existentes</li> <li>• Participación en eventos comunitarios (tipo y frecuencia)</li> <li>• Membrecía a alguna organización</li> </ul>	<p>Esta información es importante para la reestructuración de las redes sociales después del traslado, para identificar los diferentes grupos sociales que pueden colaborar en el proceso de relocalización y para identificar líderes.</p>
<p>Aspectos culturales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Valores predominantes</li> <li>• Normas existentes</li> <li>• Costumbres, patrones de comportamiento</li> <li>• Religión (prácticas, lugares sagrados, cementerios)</li> <li>• Animales domésticos</li> </ul>	<p>Estos aspectos pueden condicionar completamente las respuestas ante el desplazamiento obligatorio y son fundamentales para el diseño del programa de reasentamiento.</p> <p>En relación con los lugares sagrados es necesario estudiar la posibilidad de trasladarlos con la población. Si esto no es posible, se debe analizar con la comunidad el tratamiento que se debe dar a estos lugares y si es posible mitigar o compensar de alguna manera estas pérdidas.</p> <p>Se debe identificar el tipo y número de animales domésticos para definir la necesidad de actividades especiales para su traslado y para las normas de convivencia en el nuevo asentamiento.</p>
<p>Satisfacción social</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfacción con la localización espacial</li> <li>• Satisfacción con la vivienda</li> <li>• Satisfacción con la comunidad y el vecindario</li> </ul>	<p>Estos datos permiten evaluar la disposición o resistencia al reasentamiento y el grado de estrés que pueden enfrentar por el desplazamiento.</p> <p>Un alto grado de insatisfacción, junto con programas atractivos de relocalización, generará grandes presiones para traslados inmediatos y viceversa.</p>



**Tabla 2** Continucción

Variables	Relevancia
Problemas sociales	<p>Pueden existir diferentes tipos de problemas como violencia intrafamiliar, delincuencia, consumo de drogas o desarrollo de actividades ilícitas.</p> <p>Esta información sirve para determinar si es necesario promover programas sociales específicos para manejar estas situaciones y ayudar a la población que requiere ayuda especializada. Estas situaciones se deben manejar con mucho cuidado para evitar que el equipo del profesional se perciba como una amenaza y un enemigo.</p>
<b>Uso comercial, industrial o de servicios</b>	
Datos de identificación del propietario del comercio, industria o servicio <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre del propietario(s) (individual o sociedades)</li> <li>• Edad</li> <li>• Sexo</li> <li>• Documento de identidad</li> <li>• Número del predio</li> <li>• Dirección o ubicación</li> <li>• Nombre del establecimiento (razón social)</li> </ul>	<p>Es necesario disponer de los datos del propietario de la actividad económica para determinar la persona responsable de la misma. Estas personas pueden ser solamente arrendatarias del local donde desarrollan la actividad y no residir en el sitio.</p> <p>La edad es una variable importante para determinar la vulnerabilidad ante el desplazamiento.</p>
Tenencia del local donde se desarrolla la actividad económica	<p>Permite conocer el tipo de derecho sobre la propiedad donde desarrolla la actividad económica, lo cual a su vez sirve de criterio en el programa de reasentamiento.</p> <p>En el caso de arrendatarios se debe conocer el monto del arrendamiento.</p>
Área y características del local	Esta información es necesaria para definir el tipo de solución que tendrán en el nuevo asentamiento.
Servicios <ul style="list-style-type: none"> <li>• Energía</li> <li>• Agua</li> <li>• Aguas servidas</li> <li>• Basuras</li> <li>• Teléfono</li> </ul>	Al igual que en el caso de las propiedades para uso residencial, es necesario conocer el acceso a los servicios públicos para definir el restablecimiento de los mismos y el manejo de los residuos sólidos con el fin de determinar la necesidad de cambiar las prácticas en el nuevo asentamiento y promover normas al respecto.
Tipo de producto o servicio	La información sobre el tipo de producto que se elabora o comercializa, o el servicio ofrecido es esencial para analizar las alternativas de relocalización de las unidades económicas.
Equipos, maquinaria y herramientas de trabajo	Esta información permite determinar los niveles de complejidad del traslado de los equipos y maquinaria. En algunos casos el desmonte, traslado e instalación es muy complejo y representa altos costos.
Volumen y valor de producción o ventas mensuales	Con esta información se puede determinar las pérdidas de ingresos por motivo del traslado y definir las medidas de apoyo mientras los ingresos se vuelven a restablecer.
Número de empleados	Se debe analizar si la relocalización afectará a los empleados o si ellos podrán continuar laborando en el nuevo lugar.

**Tabla 2** Continuación

Variables	Relevancia
Clientes (procedencia) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Local</li> <li>• Zonal</li> <li>• Regional</li> <li>• Nacional</li> <li>• Internacional</li> </ul>	La procedencia de los clientes determina el tiempo que puede llevar el restablecimiento de ingresos. Por ejemplo, si los clientes son la misma población que se reasentará y se diseña un reasentamiento colectivo, la pérdida de ingresos puede ser solamente de unos pocos días, mientras se traslada y reinstala el negocio. Si el reasentamiento es individual, el propietario del negocio perderá toda su clientela y deberá restablecerla en el nuevo lugar, lo que podrá llevar varios meses.
Tiempo en el lugar	La antigüedad de una actividad económica en un lugar es una variable importante que puede determinar la magnitud de los impactos y las dificultades para su restablecimiento.
<b>Usos agropecuarios</b>	
Datos de identificación del propietario de la producción <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre del propietario(s) (individual o sociedades)</li> <li>• Edad</li> <li>• Sexo</li> <li>• Documento de identidad</li> <li>• Número del predio</li> <li>• Dirección o ubicación</li> <li>• Nombre del establecimiento (razón social)</li> </ul>	Al igual que en los otros casos, es necesario disponer de los datos del propietario para determinar la persona responsable de la misma.  La edad es una variable importante para determinar la vulnerabilidad ante el desplazamiento.
Área total del predio y área destinada a la producción agrícola o pecuaria	Esta información es necesaria para determinar el tamaño de los predios de reposición.
Servicios <ul style="list-style-type: none"> <li>• Energía</li> <li>• Agua</li> <li>• Aguas servidas</li> <li>• Basuras</li> <li>• Teléfono</li> </ul>	Es necesario determinar el tipo de servicios con que cuentan las unidades productivas para su reposición en el nuevo sitio y para determinar si es necesario incluir actividades de capacitación para cambios de comportamientos y prácticas asociadas al uso de los servicios y a la disposición de basuras.
Calidad del suelo	La tierra para el reasentamiento de las unidades productivas deberá tener por lo menos la misma calidad de la que utilizaban antes. Si se obtiene tierra con mejores calidades, el área por unidad puede ser menor. Si la tierra es de menor calidad, se deberá contemplar asistencia técnica adicional para lograr la productividad anterior.
Tipo de cultivo <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perenne</li> <li>• Semiperenne</li> <li>• Temporal</li> <li>• Ciclos de siembra-cosecha</li> </ul>	Esta información permite conocer las pérdidas que enfrentarán los productores por el traslado, el tiempo que tomará iniciar la producción en el nuevo lugar y definir las medidas de apoyo mientras vuelve a restablecer la producción.  Los ciclos de siembra-cosecha brindan información para la planificación del traslado, de tal manera que los agricultores puedan cosechar sus productos en el lugar actual e iniciar la siembra en el nuevo lugar.
Tipo y cantidad de animales <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayores</li> <li>• Menores</li> </ul>	El tipo y cantidad de animales determinan las áreas requeridas en el nuevo asentamiento y brinda información para planificar las acciones para su traslado.



**Tabla 2** Continuación

Variables	Relevancia
Tecnología de producción	Esta información permite definir si se requieren medidas para el mejoramiento de la tecnología. En algunos casos si se mejora la tecnología productiva mediante asistencia técnica se pueden reducir el área de tierra destinada a la producción.
Infraestructura productiva, equipos y maquinaria	Permite conocer la infraestructura que se debe reponer en el nuevo asentamiento para que puedan continuar con la producción. El inventario de equipos y maquinaria brinda información para el traslado de las mismas.
Destino de la producción e ingresos <ul style="list-style-type: none"> <li>Consumo</li> <li>Venta (cantidad, periodicidad, ingresos)</li> </ul>	Esta información es útil para diseñar las medidas necesarias para apoyar a los productores en el restablecimiento de la producción e ingresos en el nuevo asentamiento.
Lugar de venta	Se requiere analizar si los lugares de comercialización se pueden continuar utilizando en el nuevo asentamiento o si es necesario buscar nuevos mercados.
Empleados <ul style="list-style-type: none"> <li>Permanentes</li> <li>Temporales</li> </ul>	Se debe analizar si la relocalización afectará a los empleados o si podrán continuar laborando en el nuevo lugar.
Utilización de recursos naturales, generación y disposición de desechos	El uso que se hace de los recursos naturales y la disposición de desechos pueden ser impulsores de riesgo. El conocimiento de las prácticas de los productores brinda información para determinar la necesidad de actividades de capacitación y de normas que regulen estos aspectos en el nuevo asentamiento, así como para promover la sostenibilidad de las prácticas productivas.

FUENTE: Correa, E. (1999).

### Aplicación de los cuestionarios

Una práctica que ha mostrado grandes beneficios en programas de reasentamiento es que la aplicación de los cuestionarios sea llevada a cabo bajo la modalidad de la entrevista por parte de los profesionales sociales responsables de la relación directa con las unidades sociales. El censo es el primer contacto personalizado entre el profesional responsable de las unidades sociales y el jefe de cada unidad. La entrevista no solo permite recoger la información requerida sino establecer una relación entre jefe de hogar o de unidad social (comercio, industria, etc.) y el profesional. Ese primer contacto es determinante para construir relaciones de confianza y conducir todo el proceso. Por medio de las entrevistas se pueden detectar muchos aspectos para determinar el tipo de apoyo que cada unidad necesita y para diseñar las actividades del programa de reasentamiento.

Como constancia de la aplicación del cuestionario, este puede ser firmado por el jefe de la unidad social y el entrevistador, y se le puede entregar una copia para su archivo personal, lo cual también coadyuva a la transparencia.

En el momento de la aplicación de los cuestionarios se pueden recolectar los documentos acordados en las reuniones comunitarias (por ejemplo, copia de los títulos de propiedad, facturas de servicios públicos, etcétera). Se debe llevar un registro de los documentos entregados por cada unidad social y entregar una constancia de que se recibieron los documentos.

## Grupos focales

Además del censo, se pueden organizar grupos focales por diferentes segmentos de población, por ejemplo género, edad, tenencia, uso del inmueble, mediante los cuales se accede a información cualitativa muy valiosa que enriquece los datos cualitativos del censo.

## Observación y otras técnicas

En el desarrollo del trabajo de campo la observación de todo lo que sucede es muy importante para captar la realidad y la dinámica económica, social y cultural de las comunidades. También pueden utilizarse técnicas como la observación anecdótica o sistemática para aspectos que se consideren importantes. Los estudios etnográficos son herramientas muy útiles para trabajar con algunos tipos de población.

Las técnicas e instrumentos para elaborar los estudios sociales, económicos y culturales deberán ser seleccionadas por parte de los equipos interdisciplinarios que elaboran dichos estudios.

## 2.2 Inventario de predios, edificaciones y construcciones

Es necesario conocer el área de cada lote o predio, así como de las estructuras construidas (viviendas, centros de prestación de servicios sociales, infraestructura de servicios públicos, estructuras para usos productivos, etc.) para el diseño del programa de reasentamiento. El reasentamiento implica la reposición de las estructuras construidas y la demolición de las existentes para lo cual se requiere conocer en detalle esta información.

### Objetivos

- Determinar el área y linderos de cada predio
- Determinar el área construida dentro de cada predio, sus usos y el estado actual
- Identificar los usos y costumbres de las familias y unidades sociales en el manejo de los espacios
- Disponer de información para el diseño de las viviendas de reposición
- Evaluar el nivel de vulnerabilidad de la construcción ante la potencial amenaza
- Estimar el volumen de material de demolición y sus posibles usos
- Disponer de una línea de base para evaluar el impacto de las soluciones habitacionales e infraestructura productiva del programa de reasentamiento.

El inventario y medición detallada de predios y estructuras se realiza por medio de *levantamientos topográficos*, los cuales recogen información sobre el área del predio, área construida, espacios, diseño, materiales de construcción, número de pisos y estado de las construcciones.

En el reasentamiento de población para reducción de riesgo de desastre, la evaluación de la resistencia de las construcciones ante la potencial amenaza es un dato esencial para definir las prioridades de reasentamiento.

De acuerdo con la estrategia de reasentamiento que se utilice, puede ser necesario hacer el avalúo o tasación de las construcciones para determinar su valor, los cuales se basan en la información de los levantamientos topográficos.

El nivel de detalle con que se realicen estos levantamientos dependerá de la estrategia de reasentamiento utilizada. Cuando no está de por medio el pago por la tierra o las construcciones, sino que simplemente se entregan viviendas nuevas a las familias, no es necesario hacer levantamientos detallados. Con información sobre el área construida que sirva de línea de base, el tipo y uso de los espacios, y el nivel de vulnerabilidad puede ser suficiente en esos casos.

Estos levantamientos son realizados por técnicos. Al igual que para la recolección de información del censo, se debe acordar con la población la fecha y hora en que se realizarán estos levantamientos y pedir que esté presente una persona responsable para evitar que se generen dudas sobre la confiabilidad de los datos registrados. Se puede entregar también una copia del plano levantado el cual puede ser firmado por el jefe de hogar y el técnico responsable del levantamiento.

### 2.3 Estudio de títulos

Como se ha determinado que las áreas en alto riesgo no son aptas para asentamientos humanos, es necesario que el Estado adquiera esos derechos o que las personas se los transfieran para poder asignarle un uso público y controlar su ocupación. Además, si estos derechos no son adquiridos o transferidos al Estado, las personas con títulos de propiedad continuarán con la obligación de pagar impuestos y cuidar sus propiedades sobre un bien que no pueden utilizar, lo cual les causará problemas, y las autoridades no tendrán los instrumentos legales para controlar la ocupación de las mismas. Por tanto, es necesario llevar a cabo el estudio de títulos para identificar la situación legal de todas las propiedades en riesgo, el tipo y los derechos existentes sobre ellas.

#### Objetivos

- Determinar la forma de tenencia de las propiedades en alto riesgo
- Identificar el tipo de derechos que tiene cada unidad social sobre el predio en el que habita o en el que desarrolla una actividad económica.
- Identificar conflictos entre los diferentes derechos existentes.

Por lo general en un asentamiento humano se pueden encontrar múltiples formas de tenencia y derechos sobre las propiedades. A manera de ejemplo se pueden mencionar:

- Propietarios de la tierra y construcciones con títulos legales que lo demuestren. Esta propiedad puede ser individual o colectiva de acuerdo con la legislación del respectivo país
- Propietarios con problemas legales como embargos y sucesiones
- Poseedores de una propiedad que pertenece a un tercero, pero sobre el cual tiene derechos de acuerdo con la legislación del país

- Ocupantes de un terreno que es del Estado que tienen autorización para ocupar el predio y sobre el cual pueden tener derechos de acuerdo con la legislación del país
- Inquilinos que tienen un contrato escrito o verbal con el propietario y pagan un arriendo para vivir o desarrollar una actividad económica en el sitio
- Invasores de terrenos de terceros o del Estado que residen en la propiedad sin ninguna autorización ni derecho.

Los diferentes tipos de derechos pueden servir de base para establecer criterios para el tipo de solución habitacional. Por ejemplo, ofrecer la misma solución a las personas con títulos de propiedad y a los inquilinos, puede generar conflictos y descontento.

Para ello, deben analizar los documentos entregados por las familias y unidades sociales que acreditan los diferentes derechos y revisar el registro de la propiedad del país.

## 2.4 Sistemas de manejo de la información

El uso de planos cartográficos facilita la organización y aplicación del censo, y permite la georreferenciación de la información, lo cual es de mucha utilidad para hacer el seguimiento del proceso.

La información socioeconómica, legal y de los predios y construcciones debe ser registrada en los sistemas de información diseñados en la fase anterior.

## 2.5 Análisis de la información

Una vez recolectada la información se debe sistematizar, procesar y analizar, para lo cual se utilizan paquetes estadísticos que facilitan el manejo de esta información.

Se debe hacer el análisis de todas las variables sobre las que se recolectó la información, lo cual permitirá conocer las características socioeconómicas y culturales de la población, el tipo de derechos que tienen sobre las propiedades donde residen y las características y estado de las construcciones existentes.

## 2.6 Clasificación de población por tipo de impacto y grado de vulnerabilidad

El análisis de la información permite también identificar el tipo de impactos que enfrentarán las unidades sociales al desplazarse y clasificarla de acuerdo con sus características y tipo de impacto.

Las variables relevantes para esta clasificación son:

- **Tipo de tenencia:** propietario, poseedor, ocupante, arrendatario, y los otros tipos de tenencia identificados en el estudio de títulos.

- **Uso de la propiedad:** vivienda, renta, comercio, industria, servicio, agricultura, ganadería, y las otras ocupaciones identificadas. El uso de la propiedad determina quiénes perderán fuentes de ingreso. No es lo mismo el traslado de una familia que utiliza su propiedad solo para residir, que otra que además tiene un comercio en su vivienda y de él deriva su sustento. Entre los diferentes usos se pueden encontrar los siguientes:
  - **Residencia:** es el caso de los inmuebles que se utilizan únicamente como vivienda.
  - **Actividad económica:** en las ciudades un inmueble puede ser utilizado para el funcionamiento de una industria, un comercio o un servicio y en la zona rural se puede utilizar para la agricultura, ganadería, explotación forestal o minera.
  - **Residencia y actividad económica:** cuando un inmueble se utiliza para ambas funciones. Esto se presenta tanto en áreas urbanas como en las rurales. En las ciudades se presentan combinaciones de viviendas con comercio o industrias y en el campo de viviendas con actividades agrícolas y/o ganaderas.
  - **Renta:** esta función se cumple cuando el propietario no vive en el inmueble, no tiene ninguna actividad económica en él sino que lo arrienda a un tercero para alguno de los usos ya mencionados. De esta manera, el inmueble únicamente es utilizado por su propietario como una fuente de renta.
  - **Patrimonio:** si bien la propiedad sobre un inmueble integra el patrimonio de su propietario independiente de su uso, existen casos en que el propietario no utiliza el inmueble para vivienda, explotación económica o renta; significando exclusivamente un bien que forma parte de su patrimonio.
- **Tipo de pérdidas:** el traslado puede ocasionar la pérdida de vivienda, ingreso, acceso a servicios de educación, salud, redes sociales y otro tipo de pérdidas identificadas.
- **Grado de vulnerabilidad:** características como la edad del jefe de hogar o propietario de actividad económica, el nivel de ingreso, el grado de dependencia económica del inmueble, el tiempo vivido o trabajando en el lugar, familias monoparentales, o la condición de enfermedad o discapacidad del jefe de hogar o miembros de la familia, hacen que unas personas o familias sean más vulnerables ante el traslado y requieran por tanto apoyo especial.

Esta clasificación se puede organizar en una matriz de doble entrada: en las filas se presenta la condición actual de las familias y unidades sociales en relación con las variables ya mencionadas y otras que sean relevantes de acuerdo con el estudio socioeconómico y cultural, y en las columnas los impactos que enfrentarán por el desplazamiento.

A manera de ejemplo se presenta una matriz que muestra el tipo de pérdidas que tiene una unidad social de acuerdo con su situación actual. En ella puede apreciar que no todas las unidades sociales enfrentan los mismos impactos.

**Ejemplo** Matriz de impactos ante el desplazamiento

Situación actual		Impactos causados por el desplazamiento				
		Pérdida de vivienda	Pérdida de ingreso	Pérdida acceso educación	Pérdida acceso a servicios de salud	Incremento en gastos familiares
<b>Por tenencia y uso</b>						
Tenencia	Uso					
Propietario Residente	Vivienda					
	Vivienda y actividad económica					
	Vivienda y renta					
Propietarios no residentes	Renta					
Residentes sin título	Vivienda					
	Vivienda y actividad económica					
Inquilino	Vivienda					
	Actividad económica					
<b>Acceso a educación</b>						
Niños en edad escolar	Sí					
	No					
<b>Acceso a servicios de salud</b>						
Registro en el centro de salud	Sí					
	No					
<b>Costo servicios públicos</b>						
Pago servicios públicos	Sí					
	No					
<b>Impuestos</b>						
Pago de impuestos sobre la propiedad	Sí					
	No					

Así como se prepara una matriz con esta información, se elabora la lista de familias y unidades sociales por tipo de tenencia y uso, señalando en las columnas el tipo de impactos que enfrentará cada una de ellas y su nivel de vulnerabilidad de acuerdo con las variables ya mencionadas.

## 2.7 Objetivos del reasentamiento

La matriz de impactos se convierte en una matriz de objetivos del reasentamiento de acuerdo con los aspectos que debe restablecer cada familia y unidad social. La siguiente es la matriz de objetivos de reasentamiento del ejemplo anterior. De nuevo se puede observar que no todas las familias ni unidades sociales requieren el mismo tipo de apoyo para restablecer sus condiciones iniciales.

En este momento las entidades responsables de ejecutar el programa de reasentamiento pueden definir si este se utiliza como una oportunidad para mejorar las condiciones de vida de la población por reasentar. Cuando la población por reasentar se encuentra en condición de pobreza, sin títulos de propiedad, en viviendas precarias, el reasentamiento puede mejorar sus condiciones de vida.

### Ejemplo Matriz de objetivos de reasentamiento

Situación actual		Objetivo reasentamiento				
		Restablecimiento de vivienda	Restablecimiento de ingreso	Restablecimiento acceso educación	Restablecimiento acceso a servicios de salud	Asesoría para manejo de gastos familiares
<b>Por tenencia y uso</b>						
Tenencia	Uso					
Propietario Residente	Vivienda					
	Vivienda y actividad económica					
	Vivienda y renta					
Propietarios no residentes	Renta					
Residentes sin título	Vivienda					
	Vivienda y actividad económica					
Inquilino	Vivienda					
	Actividad económica					
<b>Acceso a educación</b>						
Niños en edad escolar	Sí					
	No					
<b>Acceso a servicios de salud</b>						
Registro en el centro de salud	Sí					
	No					
<b>Costo servicios públicos</b>						
Pago servicios públicos	Sí					
	No					
<b>Impuestos</b>						
Pago de impuestos sobre la propiedad	Sí					
	No					

### 3. Alternativas de reasentamiento

El resultado de los estudios anteriores permite identificar los requerimientos para el reasentamiento en relación con:

- El área de tierra
- El número y tipo de viviendas y construcciones
- El tipo de actividades necesarias para restablecer el ingreso de las personas que lo pierdan
- El acceso a servicios públicos y sociales
- La reconstrucción de las redes sociales y económicas de la población.

Con esta información se puede buscar en la región donde se está llevando a cabo el reasentamiento la oferta de tierra y viviendas:

- **Tierra:** se puede buscar tanto oferta de tierra privada como del Estado (perteneciente a la nación o unidad político-administrativa, por ejemplo, provincia, departamento, municipio, cantón, etc.), o de entidades gubernamentales.

- **Viviendas:** se busca la oferta en instituciones del gobierno, de constructores privados o la oferta en el mercado de vivienda usada.

Con base en el análisis de la oferta de tierras, viviendas y las características socioeconómicas y culturales de la población por reasentar, se puede definir la alternativa de reasentamiento, que puede ser colectivo o individual.

### 3.1 Reasentamiento colectivo

Esta alternativa consiste en el reasentamiento de todas las familias y unidades sociales en uno o varios terrenos adquiridos para tal fin o asignados por las autoridades locales. Implica la preparación y subdivisión del terreno en lotes individualizados con su respectiva legalización, el diseño del asentamiento (vías de acceso y vías internas, redes de servicios públicos, viviendas, centros educativos, de salud, recreativos, comunitarios, etc.) y la construcción de las obras.

La construcción de las viviendas se puede hacer por medio de la contratación de empresas especializadas, a través convenios con institutos públicos de vivienda, alianzas con organizaciones de viviendas o por autoconstrucción.

El reasentamiento colectivo incluye también actividades especiales para el restablecimiento de ingresos de las unidades sociales que los pierdan, la organización comunitaria y la reconstrucción de redes sociales y económicas como se verá en el siguiente módulo.

Este tipo de alternativa es recomendable para poblaciones con características homogéneas, redes socioeconómicas fuertes y alto grado de cohesión social. En reasentamientos de personas cuyas fuentes de subsistencia dependen de la tierra, es la estrategia más adecuada.

### 3.2 Reasentamiento individual

El reasentamiento individual es una estrategia eficiente cuando existe oferta de inmuebles en el mercado que responda a las necesidades de la población por reasentar, no existe un alto grado de cohesión entre las familias y unidades sociales, ni redes sociales y económicas fuertes entre ellos y el valor de la indemnización de la propiedad en área de riesgo es suficiente para que las personas adquieran una vivienda digna y segura en un asentamiento legal. Esta estrategia es muy útil en reasentamientos urbanos de ciudades medianas y grandes.

En esta alternativa se utiliza el mercado de bienes raíces (viviendas, fincas, locales comerciales, industriales, etc.) existente en la zona donde se llevará a cabo el reasentamiento, que responda a las características de la población por reasentar y se le brinda asesoría en bienes raíces, legal, social y económica para restablecer la vivienda y los medios de subsistencia.

Esta alternativa no consiste solamente en una indemnización económica ya que las experiencias alrededor del mundo han mostrado que el riesgo de que las personas no puedan restablecer sus viviendas y medios de subsistencia cuando solamente reciben una indemnización económica son muy grandes. Entre los riesgos que enfrentan las personas que reciben únicamente indemnización en dinero se encuentran los siguientes:

- Que el valor recibido no sea suficiente para adquirir otra vivienda o inmueble en el mercado
- Que no reciba el dinero a tiempo, o que lo reciba en varios pagos, lo que no le permite negociar la vivienda o inmueble de reposición
- Que sea víctima de estafadores y pierda la totalidad o parte de lo recibido
- Que adquiera una vivienda o inmueble con problemas técnicos o legales
- Que decida satisfacer necesidades inmediatas con el dinero en vez de adquirir la vivienda
- Que un miembro de la familia tome ventaja sobre los otros y desaparezca con el dinero.

Para disminuir esos riesgos, esta alternativa incluye diversas asesorías para la población por reasentar.

### 3.3 Menú de alternativas y opciones de reasentamiento

Un programa de reasentamiento puede incluir las dos alternativas ya mencionadas y diferentes opciones en cada una de ellas. Tener varias posibilidades ayuda a responder a las diferentes características de la población y a sus expectativas y necesidades, agiliza el proceso y disminuye conflictos.

## 4. Validación de resultados de fase analítica, consulta y concertación

Con el fin de validar los resultados de los diferentes estudios, así como para consultar y concertar las alternativas y opciones de reasentamiento, es necesario presentar a las familias y unidades sociales que se reasentarán los resultados de:

- El censo
- El estudio socioeconómico y cultural
- El estudio de títulos
- El inventario de inmuebles
- La clasificación de la población de acuerdo con el tipo de impactos que enfrentarán
- Los objetivos del reasentamiento
- Las alternativas y opciones del reasentamiento.

Esta presentación es importante que se efectúe en talleres con la población por reasentar, los cuales se pueden organizar de la misma manera y con el mismo tipo de grupos que los conformados para las reuniones de información. En esta etapa es más útil la modalidad de taller, ya que se requiere una participación activa de las personas para analizar, validar y concertar los resultados de los estudios y las alternativas de reasentamiento.

## Objetivos

Los objetivos de esta etapa son:

- Validar los resultados del censo, del estudio de títulos y del inventario de las construcciones existentes
- Acordar la fecha de cierre del censo
- Validar los resultados del estudio socioeconómico y cultural
- Consultar la matriz de impactos del desplazamiento
- Consultar la matriz de objetivos del reasentamiento
- Consultar las alternativas de reasentamiento identificadas y las diferentes opciones dentro de cada una de ellas
- Preseleccionar las alternativas y opciones de reasentamiento.

- **Validación de los resultados del censo, del estudio de títulos y del inventario de construcciones.**

Este momento es muy importante porque todas las personas que residan, desarrollen una actividad económica o tengan algún tipo de derecho en las propiedades enmarcadas en la zona de riesgo, verifican que todos los datos que suministraron están reflejados adecuadamente en el censo y los estudios elaborados por la entidad.

Para esta validación se presentan las listas con los nombres de los jefes de hogar o unidades sociales, los datos de localización, el uso de la propiedad, la tenencia y los datos más relevantes (por ejemplo, número de niños en edad escolar), para que las personas los verifiquen, manifiesten su acuerdo o señalen si existen errores. No se debe incluir en las listas públicas información privada o confidencial de las familias y unidades sociales como el nivel de ingreso y otros datos que no sea pertinente divulgar públicamente. La presentación pública del censo es también un medio de control social, ya que muchas veces las personas se acercan para informar situaciones de sus vecinos que no son correctas.

La lista del censo se debe dejar a disposición de las personas por un periodo de tiempo determinado (por ejemplo, quince días hábiles), plazo en el que se podrán solicitar las correcciones a que haya lugar.

- **Fecha de cierre del censo.** Una vez el listado del censo haya sido verificado por la población y se hayan hecho las correcciones necesarias, se cierra el censo y se divulga la fecha de cierre. Esto es útil para poder planificar el proceso de reasentamiento y evitar que oportunistas entren a la zona buscando ser incluidos en el programa de reasentamiento.
- **Validación de los resultados del estudio socioeconómico y cultural.** Los resultados de las principales características sociales, económicas y culturales se presentan para toda la población estudiada.

Esta presentación permite que las personas se reconozcan en los resultados presentados y contribuyan a hacer precisiones sobre el análisis o interpretaciones efectuadas por el equipo. Analizar conjuntamente las fuentes de ingreso, los ciclos de cultivos en zonas rurales, el mercado para los productos, los centros a los que la población en edad escolar asiste, las costumbres, formas de recreación, prácticas religiosas, y los otros resultados de los estudios, permiten corroborar los aspectos importantes que deben ser tenidos en cuenta para la planificación del reasentamiento.

El análisis de los resultados relacionados con el uso de los recursos naturales y la disposición de residuos sólidos y aguas servidas, se convierte en un momento pedagógico para reflexionar sobre las consecuencias de estas prácticas sobre el medio ambiente y los factores de riesgo, así como la necesidad de modificarlas si estas no son adecuadas.

Este momento también es muy importante porque las personas se sienten comprendidas y respetadas por la entidad responsable de preparar el programa de reasentamiento y sienten que se está haciendo un esfuerzo para responder a sus necesidades. Esto contribuye a que las personas sientan seguridad en el proceso, a disminuir el estrés generado por el desplazamiento y a fomentar la confianza entre la entidad y la comunidad.

- **Consulta matriz impactos del desplazamiento.** Se presentan las diferentes variables que se tuvieron en cuenta para clasificar a la población en diferentes subgrupos y la matriz elaborada para identificar los impactos que puede causar el desplazamiento para cada uno de ellos. El análisis conjunto de los subgrupos de población y los impactos, permite a las personas comprender que no todos enfrentarán las mismas pérdidas. Este ejercicio también ayuda a detectar situaciones que no hayan sido aún tenidas en cuenta por parte del equipo encargado de los estudios y que deban ser incluidas en la matriz de impactos.
- **Consulta y concertación objetivos del reasentamiento.** Una vez las personas reconocen los diferentes impactos que puede ocasionar el desplazamiento de acuerdo con las características de tenencia y uso de las propiedades, así como las otras variables relevantes que se hayan identificado, se facilita el paso al análisis de la matriz de los objetivos del reasentamiento. Este ejercicio es muy útil porque permite entender por qué no todas las familias o unidades sociales participarán en todos los programas de restablecimiento de condiciones socioeconómicas ni recibirán las mismas soluciones. Se pueden entender por ejemplo las razones por las cuales un propietario que resida en el lugar no recibirá una vivienda sino el pago del valor de su propiedad, o por qué un inquilino no tendrá la misma solución que un poseedor, y por qué un inquilino de vivienda tendrá un trato diferente a uno de un local comercial.

Después de analizados, discutidos y acordados los objetivos del reasentamiento para los diferentes subgrupos de población, se explica que estos servirán para formular el programa de reasentamiento.

- **Consulta de alternativas y opciones de reasentamiento.** Se presentan las alternativas de reasentamiento identificadas. Para cada alternativa y opción el equipo responsable del reasentamiento debe presentar los diferentes subprogramas (componentes) que harán parte de cada alternativa. Por ejemplo, para el reasentamiento colectivo, se informará que también se construirán escuelas para que los niños puedan estudiar, el área de tierra que se asignará a aquellos que se dedican a actividades agropecuarias, entre otros. Para el reasentamiento individual se explicará que cuando el valor de la indemnización no les permita adquirir a las familias una vivienda en el mercado, recibirán un subsidio o un crédito para completar el valor de una vivienda, así como distintas asesorías para que puedan restablecer sus condiciones de vida.

Las personas que asistan a las reuniones se pueden dividir en subgrupos para que analicen las ventajas y desventajas de cada alternativa y luego las discutan con todos los participantes. Se explica que las personas no deben elegir de inmediato ninguna de las alternativas, sino analizarlas para que piensen cuál puede ser la mejor para cada uno de ellos.

Se acuerda un tiempo determinado (entre dos y tres semanas) para que cada familia y unidad social analice las diferentes opciones y haga una preselección. Se menciona la importancia de esta preselección para determinar las diferentes soluciones y preparar el programa de reasentamiento ya que cada una de ellas implica acciones diferentes. Se explica también qué es una preselección, porque se entiende que las personas solo podrán efectuar la selección definitiva cuando se tenga mayor definición de cada una de las alternativas. Se invita también a las personas a discutir en detalle con el profesional social para aclarar todas las inquietudes y analizar cuál es la alternativa que más les conviene.

- **Preselección alternativa y opción de reasentamiento.** Entre los plazos determinados para preseleccionar la alternativa, los jefes de hogar y las unidades sociales informan su decisión y firman un acuerdo de preselección de alternativa de reasentamiento, el cual debe incluir todos los derechos y deberes tanto del jefe de hogar o unidad social y de la entidad, especificando que la selección se podrá modificar una vez se concrete cada una de las alternativas.
- **Firma de actas y acuerdos colectivos e individuales.** Uno de los resultados de este proceso es la firma de documentos entre la entidad responsable y la población para que sirvan de documentos guía y de base para la formulación del programa de reasentamiento. Este tipo de documentos es muy útil para la atención de reclamos y el manejo de conflictos. Estos documentos son:
  - Actas de las reuniones en las que se presentaron y validaron los resultados del censo, estudio socioeconómico, cultural, de títulos y el inventario de predios, viviendas y construcciones
  - Acta de fecha de cierre de censo y listado del mismo
  - Acuerdo sobre el tipo de impactos enfrentados por el desplazamiento y los objetivos del reasentamiento
  - Acuerdo sobre el tipo de alternativas y opciones de reasentamiento y contenido, alcance de las mismas y responsabilidades de las partes.

- Acuerdos individuales sobre la preselección de la alternativa de reasentamiento y responsabilidades de las partes.

## 5. Impactos población que continuara residiendo en el lugar

Cuando el programa de reasentamiento hace parte de un plan de reducción de riesgo en el que solo es necesario reasentar una parte de la población ya que para la restante el riesgo se puede mitigar por medio de otras medidas, es necesario identificar y evaluar los impactos que causará el desplazamiento de población sobre los vecinos que continuarán residiendo en el lugar. Esto, a su vez, permitirá diseñar las medidas necesarias para prevenir, mitigar o compensar esos impactos.

Para el logro de estos objetivos se desarrollan las siguientes actividades:

- Identificación de impactos y definición de medidas de manejo
- Consulta y validación de impactos y medidas de manejo.

### 5.1 Identificación de impactos y medidas de manejo

Para identificar los impactos que pueden enfrentar las personas que continúan residiendo en el lugar, se analizan los resultados del censo y estudio socioeconómico de la población que se reasentará; en especial, el número de niños que asisten a las escuelas de la zona, el número de usuarios de los centros de salud de la localidad, los lugares donde adquieren sus bienes de consumo, la presencia de parientes en el vecindario y las relaciones con la comunidad.

Además, se pueden realizar grupos focales con núcleos representativos de la población y entrevistar a directores de escuelas, de centros de salud e instituciones gubernamentales que tengan presencia en la zona, líderes de organizaciones sociales y propietarios de negocios y establecimientos de servicios para analizar el impacto que causará el desplazamiento de los usuarios y clientes, así como las posibles alternativas para su manejo.

Con base en esta información se puede determinar el tipo de impactos que causará a la población el desplazamiento de sus vecinos. Es posible que debido al número de población residente no se presente ningún impacto o que estos sean mínimos. En otros casos, y dependiendo del tipo de comunidades y sus relaciones, se pueden presentar los siguientes impactos:

- Cierre de establecimientos educativos, centros de salud o eliminación de rutas de transporte por disminución de usuarios
- Rompimiento de redes económicas (por ejemplo, créditos informales)
- Pérdida de ingresos para negocios y establecimientos de servicios cuyos clientes principales forman parte de la población por reasentar
- Rompimiento de redes familiares

- Rompimiento de redes sociales, pérdida de redes de ayuda mutua, rompimiento de organizaciones sociales, reasentamiento de líderes comunitarios o de miembros de grupos sociales
- Disminución o pérdida de asignación presupuestal de entidades gubernamentales para el desarrollo de obras o programas debido a la disminución de beneficiarios.

Las potenciales medidas para prevenir, mitigar o compensar estos impactos pueden ser:

- Inclusión de la totalidad de la población en el programa de reasentamiento. Cuando el número de familias que queda es bajo y los impactos que enfrentarán son de gran magnitud porque sus condiciones socioeconómicas y acceso a servicios se verán afectadas de manera significativa, la solución es incluirlos dentro del programa de reasentamiento.
- Inclusión de parte de la población en el programa de reasentamiento. Si los impactos se causarán solamente en unidades sociales individuales, por ejemplo, familias extensas que quedarán separadas o propietarios de negocios que pierden a sus clientes, se puede ofrecer la inclusión en el programa de reasentamiento.
- Acuerdos con las instituciones para garantizar que continúen prestando los servicios de educación y salud. En algunos casos el ajuste que deben efectuar las entidades prestadoras de servicios sociales es la disminución de personal y recursos acorde con el número de usuarios que tendrán. En otras ocasiones estos deben ser transferidos a otras escuelas o centros de salud cercanos.
- Reorganización social, cuando se rompen organizaciones sociales existentes es necesario apoyar a la comunidad para que vuelva a conformar sus organizaciones.

## 5.2 Validación y consulta con población que continuará residiendo en el lugar

Los impactos identificados se deben presentar a la comunidad para validarlos y verificar que todos se tuvieron en cuenta. Las medidas de manejo definidas también se analizan conjuntamente con la comunidad para determinar su viabilidad y eficacia.

Al igual que en el caso de la población por reasentar, esta validación y consulta se lleva a cabo mediante reuniones comunitarias y talleres. Se pueden seguir las mismas pautas ya señaladas para la planificación y ejecución de estas reuniones. Los temas a desarrollar en estas reuniones son los siguientes:

- **Información sobre el reasentamiento de los vecinos y estudios realizados.** Como resultado de la formulación participativa del plan de reducción de riesgos, este grupo de población está ya informado del reasentamiento de sus vecinos. Por tanto, en las reuniones se mencionan los diferentes estudios llevados a cabo y las etapas para la formulación y ejecución del programa de reasentamiento.

- **Consulta de los impactos identificados.** Se deben presentar las actividades que se llevaron a cabo para identificar los impactos y estos se analizan conjuntamente, lo cual ayuda a determinar la magnitud de los mismos.
- **Consulta y concertación de las medidas de manejo.** Se describen las medidas identificadas para prevenir, mitigar o compensar los impactos y se analiza conjuntamente la efectividad de las mismas. Esta actividad se puede realizar por subgrupos como en el caso de la población por reasentar. Cuando en la aplicación de estas medidas participan otras instituciones (por ejemplo, escuelas o centros de salud), los directivos de las mismas deben participar en las reuniones para confirmar las acciones que se llevarán a cabo.

La actividad finaliza con la firma de acuerdos sobre las medidas definidas y su alcance.

En el caso de impactos para determinadas familias o unidades sociales, se puede ofrecer su inclusión en el programa de reasentamiento. Si se ha considerado que el “juego de ajedrez” (intercambio de viviendas entre familias no incluidas en el programa de reasentamiento con familias por reasentar) es una posible alternativa, este es el momento de ofrecer esta opción y definir si hay personas interesadas en participar. Al igual que en el caso de la población por reasentar, se establece un tiempo para que las familias interesadas analicen la opción e informen sobre su interés de participar en el intercambio, aclarando que se considera solamente como una decisión previa que se confirmará en el momento en que se conozcan los detalles de las alternativas ofrecidas para el reasentamiento. De esta manera, se puede determinar si esta opción es viable, y cuántas viviendas estarán disponibles en la zona para la población por reasentar interesada en continuar viviendo en el lugar.

## 6. Usos potenciales áreas en riesgo por recuperar

Uno de los factores de éxito en reasentamientos de población que habitan en zonas de riesgo es que en estas áreas no se vuelvan a ubicar otras personas. La probabilidad de que esto ocurra es muy alta si simplemente se traslada a las personas que allí residen y el área se deja libre. La condición para que esto no vuelva a ocurrir es que el área se destine para algún uso, y que en la medida de lo posible, las comunidades de zonas aledañas se puedan beneficiar. El uso posterior que tengan los terrenos recuperados validan el plan de reducción de riesgos.

Para lograr estos objetivos, es necesario que la entidad responsable de la gestión de riesgo defina los usos potenciales que puede tener el área en riesgo una vez que se reasiente a la población que allí reside, así como las obras de rehabilitación que se requieran realizar para los usos definidos.

Si existen varios usos potenciales, se puede consultar con las comunidades y actores interesados para seleccionar el que más responda a sus intereses y necesidades. También es necesario definir las entidades o autoridades que se harán cargo del control y mantenimiento de las áreas después de que se recuperen y que se adapten para los nuevos usos.

## 7. Preparación del documento de la fase analítica

La elaboración de los estudios ya mencionados y sus resultados deben quedar consignados en un documento que servirá de consulta y guía durante todo el proceso, así como de línea de base para evaluar posteriormente los impactos del programa de reasentamiento.

El contenido de este documento es el siguiente:

### Ejemplo

### Documento de la fase analítica

<b>1. Antecedentes</b>	Incluye una breve síntesis de la situación de riesgo, los estudios llevados a cabo para la elaboración del plan de reducción de riesgo y la determinación de la necesidad de reasentar población.
<b>2. Descripción de la zona de estudio y la población estudiada</b>	Se realiza una breve descripción de la localización geográfica y características principales de la zona y población estudiada, tanto de la población por reasentar como de la residente que continuará viviendo en el lugar.
<b>3. Objetivos generales</b>	Se presentan los objetivos de la fase analítica.
<b>4. Objetivos específicos</b>	Se relacionan en detalle los objetivos del censo, del estudio socioeconómico y cultural, el estudio de títulos, el inventario de predios y construcciones y del estudio de impactos sobre la población residente que no se desplazará.
<b>5. Metodología</b>	Se especifica la metodología y los instrumentos que se utilizaron, así como el periodo de tiempo en que los datos se recolectaron. Los instrumentos se deben incluir en los anexos.
<b>6. Resultados</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Se presentan los resultados del censo y de los diferentes estudios. Es recomendable la utilización de tablas y gráficos. El listado completo del censo se incluye en un anexo.</li> <li>Impactos del desplazamiento. Se describen las variables y criterios utilizados para identificar los impactos y clasificar a la población. Se incluye y analiza la matriz de impactos del desplazamiento</li> <li>Impactos sobre población residente. Se describen las actividades realizadas para la identificación de impactos sobre la población residente, los impactos identificados y las medidas de manejo definidas y acordadas con la población y entidades pertinentes.</li> </ol>
<b>7. Objetivos del reasentamiento</b>	Se presentan los objetivos del reasentamiento por tipo de impacto y la matriz que los sintetiza.
<b>8. Alternativas de reasentamiento</b>	Se relacionan las actividades que se llevaron a cabo para definir las alternativas de reasentamiento y se presentan las alternativas definidas.
<b>9. Validación de resultados y alternativas de reasentamiento</b>	Se describen las diferentes reuniones y talleres llevados a cabo con las comunidades para validar los resultados de los estudios, los impactos identificados, los objetivos y alternativas de reasentamiento y la fecha de cierre del censo. Se relaciona el número de familias y unidades sociales por tipo de alternativa de reasentamiento. Se anexan las actas de reuniones y acuerdos firmados.
<b>10. Validación de impactos y medidas de mitigación sobre población residente</b>	Se relacionan las diferentes reuniones llevadas a cabo para validar los impactos identificados y acordar las medidas de mitigación. Se anexan los acuerdos firmados con la comunidad y las entidades.

## 8. Resultados fase analítica

Con los resultados de la fase analítica se puede continuar con la formulación del programa de reasentamiento.

### » Resultados fase analítica para la formulación del programa de reasentamiento

- Población por reasentar informada sobre la entidad responsable del programa de reasentamiento, el equipo de trabajo, los estudios necesarios, sus objetivos y el cronograma de elaboración de los mismos
- Relación entre la entidad responsable del programa de reasentamiento y la población por reasentar establecida
- Canales bilaterales de comunicación instalados y funcionando
- Censo de población, estudio socioeconómico, cultural, de títulos, de predios y construcciones realizado y resultados validados con la población
- Fecha de cierre de censo acordada y censo cerrado
- Población por reasentar clasificada por tipo de impacto ante el desplazamiento
- Objetivos del reasentamiento definidos y acordados con la población
- Alternativas y opciones de reasentamiento definidas
- Impactos sobre población residente identificados y medidas de manejo acordadas con entidades y comunidades
- Usos potenciales de las áreas en riesgo establecidos
- Documento de fase analítica elaborado y disponible.



## Fase de planificación: formulación del programa de reasentamiento

Con la información de los estudios y el resultado de la consulta y concertación con la población, se prepara el programa de reasentamiento, así como los de contingencia en caso que se presente una emergencia, y de recuperación y rehabilitación de los terrenos en riesgo. Todos estos programas hacen parte integral del plan de reducción de riesgo de desastre.

La adecuada planificación de estos programas permite organizar las acciones para lograr los objetivos deseados, definir los recursos que se requieren para su ejecución y sirve de base para la evaluación de los resultados.

Estos programas se convierten también en los instrumentos que regulan las relaciones entre la entidad responsable de su preparación y ejecución, las comunidades (por reasentar, residentes y receptoras) y los actores involucrados. En ellos se consignan los acuerdos, las responsabilidades, se establece un horizonte de tiempo y se definen los resultados que se esperan lograr, lo cual brinda una imagen de futuro que disminuye el estrés y ansiedad asociada al desplazamiento y a la situación de riesgo en que se encuentra la población.

### » **Objetivos fase de planificación de los programas de reasentamiento, contingencia y rehabilitación de áreas en riesgo**

- Formular y acordar el programa de reasentamiento con las comunidades y actores involucrados
- Diseñar el programa de contingencia para responder a las emergencias
- Diseñar el programa de mitigación de impactos de poblaciones residentes
- Diseñar el programa de rehabilitación de terrenos en riesgo recuperados
- Incorporar los mecanismos de atención de quejas, reclamos y resolución de conflictos
- Diseñar el sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación
- Determinar los costos, fuentes de financiación y duración de ejecución de los programas.

En este módulo se describen los programas con sus respectivos componentes y el contenido de los mismos. Las actividades detalladas de estos componentes dependerán del contexto y situación específica que se está interviniendo, de la normatividad del país y de los arreglos institucionales establecidos durante la fase 2. Por consiguiente, en este módulo se presenta solamente una guía general para la formulación de los programas mencionados.

## 1. Programa de reasentamiento

### Objetivos

- Proteger la vida y bienes de la población expuesta a alto riesgo de desastre
- Reasentar a la población en un lugar seguro, mejorando o restableciendo sus condiciones socioeconómicas
- Prevenir, mitigar y compensar impactos socioeconómicos negativos ocasionados por el desplazamiento y reasentamiento de población sobre las comunidades residentes y receptoras.

Como ya se describió en el módulo 3, existen dos modalidades de reasentamiento: colectivo o individual. A continuación se presenta el contenido de un programa de reasentamiento para cada una de estas modalidades.

## 2. Programa de reasentamiento colectivo

Esta alternativa, que consiste en el reasentamiento de toda la población en uno o varios terrenos adquiridos o asignados por entidades o autoridades locales, incluye los componentes o subprogramas ilustrados en el diagrama 4.1.

Cada componente a su vez tiene objetivos específicos, implica el desarrollo de una serie de actividades, demanda un determinado periodo de tiempo y requiere recursos financieros, físicos y humanos para su ejecución. A continuación se describe de manera general el contenido de cada componente.

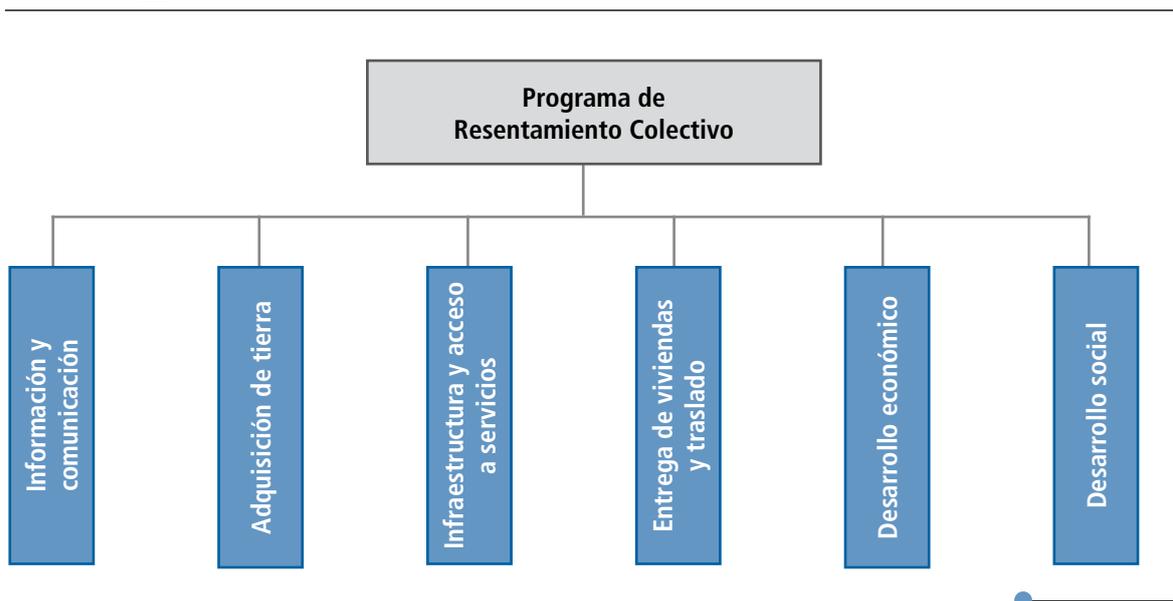
### 2.1 Componente de información y comunicación

Los mecanismos de información y comunicación que empezaron a funcionar desde la fase analítica deben continuar en la fase de formulación del programa de reasentamiento, con el fin de facilitar la participación de la comunidad y actores interesados en este proceso.

### Objetivos

- Informar y consultar a la comunidad sobre el contenido y alcance de cada uno de los componentes que conforman el programa de reasentamiento
- Disponer de canales de comunicación para responder las inquietudes y dudas de las personas y comunidad durante las fases de formulación y ejecución del programa.

### Diagrama 4.1 Componentes o subprogramas



#### *Mecanismos de información y comunicación*

Dado que en un reasentamiento colectivo las personas se trasladarán a un mismo lugar y deben reconstruir su comunidad en el nuevo medio, el mecanismo de información más adecuado es el de las reuniones comunitarias porque permiten:

- Presentar en detalle toda la información relacionada con cada componente del programa de reasentamiento
- Responder las preguntas, dudas e inquietudes que tengan las personas y que surjan durante la presentación de los temas
- Tomar decisiones concertadas sobre acciones que se deben ejecutar
- Acordar las responsabilidades de cada una de las partes.

Por otra parte, el hecho de debatir los temas abierta y públicamente garantiza la transparencia y evita la percepción de estar dando tratamiento preferencial a algunas personas o mensajes diferentes. La planificación de estas reuniones debe seguir las mismas pautas indicadas en la fase 3 y al igual que en la fase analítica, si el número de población es grande, se deben realizar varias reuniones por sectores, con el fin de que toda la población tenga la oportunidad de participar en ellas y recibir la información directamente.

Además de las reuniones comunitarias, las oficinas locales, las páginas web o los correos electrónicos que se hayan establecido en las fases anteriores, deben seguir funcionando bajo los acuerdos previamente establecidos con la comunidad.

Para la fase de ejecución del programa de reasentamiento, la información y comunicación individual con cada familia y unidad social toma mayor importancia, ya que es el momento en que las personas deben tomar decisiones sobre las opciones de reasentamiento y es cuando surgen las mayores inquietudes y dudas. La información en la etapa de ejecución se convierte también en una forma de apoyo psicológico, porque las personas se sienten atendidas y apoyadas durante el proceso. Por tanto, además de la atención en las oficinas locales, los profesionales sociales responsables asignados por grupos de población deben planificar en sus actividades visitas periódicas a las familias, para conocer su situación y brindarles la información necesaria para la preparación de su traslado.

### *Temas*

Entre los temas que se informan y consultan a la comunidad durante la formulación del programa de reasentamiento colectivo se encuentran:

- Los mecanismos para seleccionar los terrenos para el reasentamiento
- El diseño urbanístico del reasentamiento
- La tipología de viviendas
- El tipo de infraestructura de servicios públicos, sociales y comunitarios que tendrá el reasentamiento y el tipo de servicios
- Los mecanismos para la adjudicación de viviendas
- El tipo de proyectos de desarrollo económico y social que se incluirán.

El desarrollo de estos temas se tratará en cada uno de los componentes que se describen más adelante.

Durante la etapa de ejecución del plan los temas que se informan públicamente son:

- Estado de avance de cada uno de los componentes (adquisición y preparación de tierras, diseño y construcción de las viviendas e infraestructura, cronogramas de traslado, etcétera)
- Recursos programados y recursos ejecutados
- Problemas enfrentados y como se han solucionado.

La información durante la etapa de ejecución contribuye a la transparencia del proceso, al fortalecimiento de la confianza y a la prevención de conflictos. Como ya se mencionó, la información sobre la situación de cada unidad social en el programa de reasentamiento se brinda individualmente, ya sea por medio de visitas domiciliarias o de la oficina local.

## **2.2 Componente tierra**

Para el reasentamiento colectivo es necesario disponer de tierra donde se construirán las viviendas e infraestructura para trasladar a la población. Las características y localización de los terrenos es uno de los elementos clave para los resultados exitosos de un reasentamiento.

## Objetivos

- Adquirir el área de tierra necesaria para el reasentamiento de la población
- Garantizar que los terrenos adquiridos posean las características que permitan el restablecimiento de las condiciones socioeconómicas de la población por reasentar
- Acordar y concertar con las poblaciones por reasentar y las receptoras la selección de los terrenos
- Realizar la distribución del terreno de acuerdo con el tipo de asentamiento y las necesidades de la población
- Establecer las actividades necesarias para la preparación de los terrenos.

## Contenido

### *Selección de la tierra*

La tierra para el reasentamiento debe cumplir con ciertos criterios que son determinantes para el éxito de un reasentamiento colectivo. Por tanto, se deben definir estos criterios con el fin de que sirvan de guía en el proceso de selección de los terrenos. Entre estos criterios se encuentran:

- **Cumplimiento de planes de uso existentes.** El uso destinado de las tierras para el reasentamiento debe estar acorde con los planes de uso del suelo de las entidades territoriales pertinentes. Estos planes definen el tipo de actividad que se puede desarrollar (residencial, industrial comercial, agrícola, ganadera, forestal, etc.) y las condiciones de seguridad para asentamientos humanos, en términos de ausencia de amenazas que generen riesgo.
- **Seguridad.** Si no se dispone de planes de uso del suelo donde se determinen las amenazas por fenómenos naturales, se deben hacer los estudios correspondientes para determinar que las tierras potenciales estén fuera de manifestaciones de amenazas naturales que se conviertan en un riesgo para la población.
- **Localización.** La localización de la tierra es determinante en relación con el acceso a lugares de trabajo, mercados y transporte para la movilidad de la población reasentada.
- **Títulos de propiedad.** Las tierras no deben tener ningún problema legal, de manera que se puedan transferir los derechos de propiedad a la población reasentada.
- **Calidad de suelos.** Este criterio es determinante en el caso de poblaciones que desarrollan actividades agrícolas o pecuarias. La calidad de los suelos debe corresponder al uso que se vaya a hacer de los mismos.
- **Ocupación.** Preferiblemente el terreno debe estar libre de ocupantes pero si está habitado se debe garantizar que estos no sean desplazados obligatoriamente, pues no tiene sentido desplazar a unas personas para reasentar a otras. Se les puede consultar si quieren hacer parte del nuevo asentamiento o si prefieren otra solución y apoyarlos en la implementación de la misma si lo requieren.

- **Vías de acceso.** Existencia de vías que permitan el transporte de la población y su movilidad a lugares de trabajo y centros de servicios. Si es necesario construirlas, estos costos se debe analizar en el momento de hacer la selección de la tierra.
- **Centros de prestación de servicios sociales.** Se debe analizar si existen escuelas y centros de salud cercanos que puedan recibir la población reasentada. Si no es así y es necesario construir esta infraestructura, esto también se debe tener en cuenta en el momento de la toma de decisión de la selección de la tierra.
- **Acceso a servicios públicos** (redes cercanas de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica). Es necesario analizar si existen redes cercanas para llevar los servicios al nuevo asentamiento, y si no es así, definir la forma de prestación de estos servicios y los costos asociados.
- **Valor de la tierra.** De acuerdo con los valores del mercado encontrados en la fase anterior se pueden determinar los rangos de precios para la búsqueda de la tierra por adquirir.
- **Población receptora compatible con la reasentada.** Es necesario analizar las características socioeconómicas y culturales de la población vecina a los potenciales terrenos disponibles, para determinar si son compatibles con la población por reasentar, o si pueden existir factores generadores de conflicto. Algunas veces aspectos étnicos, religiosos, sociales, económicos o culturales pueden activar conflictos entre los grupos de población.

### ***Búsqueda y preselección de tierra para el reasentamiento***

Se deben especificar los mecanismos que se utilizarán para la búsqueda de la tierra. Se puede considerar la contratación de personas o firmas con experiencia en bienes raíces, o conformar comisiones integradas por representantes de la entidad responsable del programa de reasentamiento, entidades gubernamentales pertinentes y representantes de la comunidad. La participación de la comunidad contribuye a que comprendan las dificultades que se pueden enfrentar en el proceso y promueve sus aportes en la búsqueda de soluciones.

De acuerdo con el estudio de oferta de tierras realizado en la fase anterior, se puede categorizar la oferta existente en terrenos públicos (de entidades territoriales o de instituciones gubernamentales) o terrenos privados. Se deben establecer las actividades para ampliar la información sobre la oferta de tierras y la metodología para aplicar los criterios de selección establecidos.

### ***Selección de terrenos y mecanismos de consulta***

Se deben definir las actividades para efectuar el análisis comparativo de los predios identificados de acuerdo con los criterios establecidos, los mecanismos de consulta y participación de la población por reasentar para la selección de los terrenos y las actividades que se deben desarrollar con el fin de que puedan tomar una decisión informada. Estas actividades pueden comprender visitas a los diferentes sitios y talleres donde se analicen conjuntamente las ventajas y desventajas de cada uno de los terrenos disponibles.

De acuerdo con las características de la población y la situación específica, se pueden considerar el método de consenso o votación. Cada método implica actividades diferentes. Si se elige la votación, se debe definir la forma y tiempos para llevarla a cabo y conformar la comisión para el conteo de los votos, en las cuales pueden participar representantes de la entidad responsable del reasentamiento, de las entidades de control y de la comunidad. Se recomienda que las consultas y decisiones finales se lleven a cabo en reuniones comunitarias para conocimiento de todos y firmar actas sobre los acuerdos alcanzados.

Cuando no es posible encontrar un predio con el tamaño adecuado para albergar a todas las familias por reasentar, se deben seleccionar varios lo que implica la formulación de criterios adicionales para determinar las familias y unidades sociales que se trasladarán a cada predio.

#### ***Mecanismos de consulta poblaciones receptoras***

Es necesario definir los mecanismos para consultar a poblaciones receptoras sobre el reasentamiento de población para los casos en que existan comunidades cercanas a los terrenos elegidos. Dado que en este momento se cuenta con la información de la oferta de servicios sociales en la zona y el diagnóstico de vías de acceso y sistemas de transporte entre otros elementos, se puede informar también a estas comunidades la infraestructura que se construirá o ampliará en la zona para responder a la demanda tanto de la población reasentada como de ellos mismos y el mejoramiento que se realizará de estos servicios. Se debe contemplar también la firma de acuerdos con las comunidades receptoras sobre la aceptación del reasentamiento de población en la zona y los beneficios que recibirán en materia de prestación de servicios y otros que se hayan identificado.

#### ***Mecanismos de adquisición de la tierra***

Se deben definir en detalle las actividades para la adquisición de los terrenos privados o para la transferencia de los terrenos públicos. Para la compra de terrenos privados se necesita efectuar un avalúo o tasación del bien ofrecido y aplicar las leyes del país para el proceso de adquisición. La transferencia de terrenos públicos requiere acuerdos interinstitucionales y aprobaciones de diferentes instancias dentro de cada una de las entidades. Por tanto, las actividades específicas dependerán de la propiedad de los terrenos seleccionados para el reasentamiento y las normas y procedimientos de cada país.

#### ***División de la tierra en predios individuales***

Es necesario establecer las actividades necesarias para dividir el terreno adquirido en los lotes individuales, por ejemplo, estudios topográficos, de calidad de suelos, urbanísticos y demarcación física, entre otros, buscando que exista equidad en cuanto a las características y condiciones de los lotes individuales. Para ello, se debe tener en cuenta:

- El tipo de usos que se dará: residencial, comercial, industrial, agricultura, ganadería, entre otros. En el caso de usos agropecuarios, se deben realizar estudios detallados de suelo para determinar la calidad del suelo lo que permitirá planificar la distribución de la tierra entre los reasentados.
- Las áreas necesarias para la infraestructura de servicios públicos, servicios sociales y equipamiento comunitario.

- El tamaño de los lotes el cual se establece de acuerdo con la normatividad existente en el país o en la región (generalmente existen normas que determinan los tamaños mínimos o máximos de predios rurales o urbanos) y con los criterios que se establezcan dentro del programa de reasentamiento. En el caso de reasentamientos rurales, no siempre es posible reproducir los tamaños que tenía antes la población. En estas situaciones, se establecen rangos de tamaños que respondan a las tipologías de terrenos que tenía antes la población.
- La topografía del terreno
- Las condiciones naturales de drenaje.

#### ***Mecanismos de consulta sobre el diseño de la distribución espacial de los terrenos y el tamaño de los lotes***

Se deben definir los mecanismos para consultar el diseño de la distribución espacial de los terrenos de acuerdo con la infraestructura que se construirá como viviendas, servicios, vías internas, equipamiento comunitario, áreas para la explotación agrícola y pecuaria, reservas forestales y todas aquellas que se requieran en el reasentamiento.

La utilización de mapas, maquetas y visitas a los predios donde se muestren los posibles diseños son de mucha utilidad. Como en todos los casos de consultas, se recomienda firmar actas de acuerdos.

#### ***Preparación de la tierra***

Se deben establecer las actividades requeridas para la preparación de la tierra. En reasentamientos urbanos o en la zona de usos residenciales, la preparación tiene que ver con la limpieza y arreglos del terreno para la construcción de la infraestructura y las viviendas. En el caso de reasentamientos rurales para usos agropecuarios, la preparación de los suelos está relacionada con las labores necesarias para la siembra de cultivos, pastos o adaptaciones para el desarrollo de estas actividades.

Se deben definir también las formas de participación de la comunidad en estas tareas. La población por reasentar pueda participar aportando su mano de obra o pueden ser contratados por la entidad responsable del proceso como una manera de generar ingresos.

### **2.3 Componente infraestructura y acceso a servicios**

Este componente está relacionado con el diseño y construcción de las obras de infraestructura necesarias para el reasentamiento de la población como son:

- Viviendas
- Construcciones asociadas con las actividades productivas que desarrollará la población por reasentar
- Infraestructura para los servicios públicos (agua, energía, alcantarillado, transporte, comunicaciones)
- Establecimientos para prestación de servicios sociales (educación y salud)
- Equipamientos comunitarios (centros comunales, iglesias, parques, plazas de mercado, zonas de recreación, etcétera).

## Objetivos

- Diseñar y construir las viviendas, las estructuras y la infraestructura necesaria para el reasentamiento
- Garantizar la reproducción de las actividades económicas, sociales y culturales de la población reasentada y facilitar su integración con la población receptora.

## Contenido

### *Diseño de las viviendas y otras construcciones privadas*

Se deben establecer los criterios para el diseño de las viviendas y otras construcciones asociadas con las actividades productivas que desarrolla la población por reasentar (por ejemplo, locales comerciales, industriales, establos, etcétera). Entre estos criterios se encuentran:

- **Tamaño.** El tamaño de las viviendas se puede determinar por el número de miembros por familia o establecer tipologías de tamaño en relación con las viviendas que tenían anteriormente. Una práctica común en el caso de poblaciones de bajos recursos que no contaban con viviendas dignas, es la construcción de una unidad básica que se pueda ampliar posteriormente. El tamaño de las otras construcciones dependerá de los usos para los que estén destinados (por ejemplo, comercio, industrias, etc.) y las normas vigentes para estos fines.
- **Adaptación de viviendas para familias con personas discapacitadas.** De acuerdo con los resultados del censo, se identifican las familias con personas discapacitadas, el tipo de discapacidad y los aspectos que se deben considerar para el diseño de las viviendas de esas familias.
- **Materiales de construcción.** Lo más adecuado es que sean materiales propios de la zona para disminuir costos y facilitar el mantenimiento. Los materiales deben ser culturalmente apropiados.
- **Tipo de acabados.** Se debe definir el tipo de acabados con que se entregarán las viviendas y construcciones.
- **Tipo y uso de espacios.** El tipo de espacios debe diseñarse de acuerdo con las características culturales de la población. La información recolectada durante la fase analítica, en especial, el inventario de viviendas y construcciones brinda información muy útil para estos diseños.

### *Construcción de viviendas e infraestructura individual*

Se define la forma cómo se construirán las viviendas y las construcciones necesarias para el desarrollo de actividades productivas ya que cada modalidad implica actividades diferentes. La construcción se puede llevar a cabo por medio de diferentes modalidades:

- **Contratos con firmas privadas especializadas.** Se requiere definir si estas firmas realizarán también los diseños o solamente la construcción. Se deben establecer las actividades para llevar a cabo el proceso de contratación de acuerdo con las normas vigentes en el país, así como contratos

complementarios para la supervisión de las obras. En algunos casos se pueden encontrar proyectos de vivienda de firmas privadas que cumplen con los criterios para el reasentamiento de población, lo cual puede agilizar el proceso de reasentamiento.

- **Convenios con institutos gubernamentales de vivienda.** Si existen organismos gubernamentales especializados en el tema se pueden hacer convenios para la construcción de las viviendas. Se deben definir entonces las actividades para la elaboración y firma de convenios entre las entidades.
- **Autoconstrucción asistida.** La autoconstrucción es una modalidad que genera beneficios secundarios como la capacitación de las personas en el oficio de la construcción, mayor apropiación de las viviendas por parte de la población y fortalece los lazos comunitarios. Un proceso de autoconstrucción no significa dejar a las familias solas en el proceso. Esta modalidad requiere:
  - Organización comunitaria para garantizar la ayuda mutua entre las familias de manera que quienes no tengan la capacidad de adelantar la construcción reciban el apoyo de otras familias, a cambio del desarrollo de otras actividades útiles para aquellos que las apoyarán en la construcción (por ejemplo, cuidado de los niños, preparación de alimentos, actividades de limpieza, realizar las compras, etcétera).
  - Capacitación en el oficio de construcción.
  - Guía y supervisión del proceso de construcción por parte de personas con experiencia.
  - Una adecuada y oportuna provisión de materiales de construcción.

#### *Servicios públicos, diseño y construcción de redes de servicio*

De acuerdo con las características de la zona donde se llevará a cabo el reasentamiento se puede definir el tipo de servicios de agua, alcantarillado, energía, vías, transporte y la forma en que se prestará. La definición específica de estos aspectos solo se puede hacer cuando los terrenos hayan sido seleccionados.

Se debe definir también quién diseñará y construirá las redes de servicios públicos, si se requiere contratación de firmas externas y determinar las actividades que esto implicará.

Es necesario contemplar la participación de las empresas prestadoras de estos servicios para la revisión y aprobación de los diseños, la recepción de las obras y la apertura de las cuentas individuales.

La construcción de estos servicios se puede utilizar como una medida de integración con la población receptora. Se pueden mejorar las redes en todo el entorno cuando estas existen o incluirlos dentro de la cobertura de las redes nuevas si no cuentan con servicios para que se beneficien.

#### *Capacitación para la adaptación a las viviendas, el uso eficiente y seguro de servicios públicos y cultura de pago*

Cuando la población por reasentar no dispone de algunos de estos servicios en su lugar actual de residencia (esto sucede especialmente cuando la población desplazada vivía en extrema pobreza),

las personas no poseen las habilidades para un uso eficiente y adecuado de los mismos, lo cual se manifiesta en un rápido deterioro de la infraestructura (por ejemplo, el taponamiento de alcantarillas), en elevados consumos que a su vez se traducen en altos costos para los nuevos usuarios (por ejemplo, el mantener los bombillos prendidos todo el día o el dejar las llaves de agua abiertas), o en riesgos por la mala utilización de la energía eléctrica.

En estos casos es necesario contemplar el desarrollo de actividades para facilitar la adaptación de las familias a las nuevas viviendas, la utilización eficiente y segura de los servicios y desarrollar una cultura de cuidado de las redes de servicios públicos y de pago.

El análisis de los datos del estudio socioeconómico sobre la vivienda y los servicios que dispone la población en su lugar actual, sus características, niveles de consumo y de pago, son la base para diseñar las actividades de capacitación mencionadas y para identificar los aspectos que se deben reforzar.

El diseño de las actividades debe contemplar a toda la población y es muy útil diseñar actividades diferentes para mujeres, hombres, jóvenes y niños.

#### ***Infraestructura para servicios sociales***

Con base en los resultados del censo de población por reasentar, se establece la demanda para los servicios de educación y salud, lo que determina el tipo de servicios sociales que tendrá el asentamiento y la modalidad de construcción de las instalaciones.

Cuando se hayan seleccionado los terrenos para el reasentamiento, y de acuerdo con la oferta de estos servicios en la zona, se define si es necesario construir nuevos establecimientos o ampliar los existentes para que respondan a la demanda de la población reasentada.

Al igual que en el caso de los servicios públicos, esta es una oportunidad para la integración de las poblaciones reasentadas y receptoras. Si es necesario construir instalaciones nuevas, se debe analizar la demanda de la población receptora para que la población en edad escolar se pueda matricular en las nuevas escuelas y para que todas las personas puedan recibir atención en el centro de salud.

Es necesario también que las entidades responsables de la prestación de estos servicios participen para que los diseños cumplan con las normas requeridas y para la aprobación de los mismos. Después de terminadas las obras, se deben entregar oficialmente a estas entidades para su operación y mantenimiento.

#### ***Infraestructura para los servicios comunitarios***

De acuerdo con las características de la población y el tipo de asentamiento, se determina la infraestructura comunitaria que se construirá, por ejemplo, salones de reuniones comunitarias, iglesias, zonas de recreación, parques, plazas de mercado y canchas deportivas entre otros. La definición de la necesidad de construir nuevos edificios o mejorar existentes, se podrá tomar solamente cuando se hayan seleccionado los terrenos para el reasentamiento, aplicando el mismo principio de integración

de comunidades reasentadas y receptoras, ya que es posible que este equipamiento exista en la nueva zona y solamente sea necesario mejorarlo.

Se deben definir los mecanismos de consulta a la comunidad sobre los diseños, para su participación en la construcción, los mecanismos para la recepción de las construcciones por parte de la comunidad o entidades pertinentes y las normas de operación y mantenimiento de las obras.

### ***Mecanismos de consulta población por reasentar y población receptora***

Es necesario establecer los mecanismos para consultar a la población por reasentar sobre las características y diseños de las viviendas y de las otras obras de infraestructura. Para estas consultas se deben utilizar diferentes medios porque muchas veces las personas no saben interpretar planos arquitectónicos. El uso de maquetas o de viviendas modelo son de gran utilidad.

También se debe consultar a la población por reasentar y receptora sobre las obras para la prestación de los servicios públicos, sociales y equipamientos comunitarios y establecer las responsabilidades de todos los que participan en el proceso: la entidad responsable del reasentamiento, las entidades encargadas de la prestación de los servicios y las comunidades. Es recomendable firmar acuerdos donde se establezcan las obligaciones y responsabilidades de cada una de estas partes.

## **2.4 Componente entrega de viviendas, unidades productivas y traslado**

Este componente incluye la adjudicación de viviendas o unidades productivas a las unidades sociales (familias y unidades productivas), la titulación de los mismos y el traslado de la población.

### **Objetivos**

- Entregar en calidad de propiedad la nueva vivienda o unidad productiva
- Facilitar la reconstrucción de las redes sociales y económicas.

### **Contenido**

#### ***Adjudicación de viviendas y unidades productivas***

Una vez se ha efectuado la subdivisión del terreno adquirido y el diseño urbanístico, se deben definir las actividades para adjudicar las viviendas o unidades productivas individuales a las familias y unidades sociales. Este proceso es complejo ya que no en todos los casos se pueden reproducir las relaciones de vecindad que se tenían antes, en otras ocasiones las personas lo ven como una oportunidad para tener vecinos diferentes y también se pueden generar conflictos porque inevitablemente la localización de algunas viviendas o unidades productivas es mejor que otras, ya sea por su cercanía a las vías principales, escuelas y otros establecimientos.

La adjudicación de viviendas y unidades productivas en un proceso de reasentamiento puede convertirse en un factor facilitador de la adaptación y reconstrucción de redes sociales y económicas o en un factor de conflicto; por tanto, es necesario diseñar mecanismos que propendan por la reconstrucción de estas redes.

Un mecanismo útil cuando no se pueden reproducir las relaciones de vecindad, o las personas no quieren hacerlo, son los sorteos públicos. Para ello, las familias se organizan en subgrupos de acuerdo con los vecinos que quieren tener y se efectúan sorteos de las viviendas por subgrupo de familias. El mismo método se puede utilizar para la asignación de unidades productivas. Este es un mecanismo de uso frecuente porque por lo general se encuentra que las familias quieren aprovechar la oportunidad del reasentamiento para reorganizar sus relaciones con los vecinos. Cuando el grado de cohesión es muy bajo se pueden organizar sorteos públicos individuales.

Cuando se escoge el sorteo como mecanismo para la adjudicación de las viviendas, se puede acordar que las familias con personas discapacitadas tengan prioridad para la selección de las viviendas sin participar en los sorteos.

### *Titulación*

Se deben definir todos los pasos necesarios para la entrega de títulos a las familias y unidades sociales de acuerdo con la normatividad vigente en el país y los procedimientos de la entidad responsable del proceso.

Una práctica recomendable es la entrega de títulos como patrimonio familiar y no solamente al jefe de hogar, para proteger el patrimonio de las mujeres e hijos. En algunos casos también se impone restricción de venta por algunos años para evitar que el programa de reasentamiento se utilice como una oportunidad para beneficios económicos.

### *Traslado*

Para la planificación del traslado se deben considerar cuatro aspectos importantes: el logístico, el psicológico, el momento en que se lleve a cabo y el nivel de riesgo.

- **Logístico.** Hace referencia a todos los elementos necesarios para el traslado de las pertenencias de las personas a sus nuevas viviendas o lugares de trabajo (transporte, empaques) y otras actividades relacionadas como la alimentación durante el día de traslado, el cuidado de los niños, animales, etcétera. En el caso del traslado de unidades productivas, se deben tener en cuenta los equipos y maquinarias que se debe desmontar, trasladar y reinstalar en el nuevo sitio. Para el traslado de las personas, pertenencias, maquinarias y equipos, se pueden utilizar diferentes modalidades:
  - Ofrecer medios de transporte. Por ejemplo, las instituciones gubernamentales pueden facilitar los vehículos para el traslado

- Contratar el transporte. La entidad responsable puede hacer un contrato con empresas para que presten el servicio de transporte
- Pagar una suma para que las personas contraten individualmente el transporte.

En cualquiera de estas modalidades se debe tener en cuenta la cantidad de personas, bienes, equipos, maquinaria y animales que se deben trasladar.

- **Psicológico.** Cuando la población tiene un gran arraigo a la vivienda y a la zona que abandonará, el traslado es el momento más difícil desde el punto de vista psicológico porque es cuando enfrentan la pérdida y el rompimiento de todos los lazos afectivos con su entorno. Para apoyar a la población en su proceso, y de acuerdo con sus patrones culturales, se pueden organizar ceremonias y rituales de despedida. Algunas personas pueden necesitar un apoyo especial.
- **Momento del traslado.** Las fechas de traslado se establecen de acuerdo con los ciclos productivos, escolares y culturales de las comunidades con el fin de no interrumpirlos. Por ejemplo, realizar el traslado después de recoger las cosechas o que los niños terminen el año escolar.
- **Nivel de riesgo.** Con base en los resultados de estudios de riesgo llevados a cabo durante la fase 2, se clasificó a la población por niveles de riesgo (alto, medio, bajo). De acuerdo con esta clasificación, se deben programar los traslados para dar prioridad a las familias y unidades sociales con mayores niveles de riesgo.

### *Recepción familias*

Esta actividad se refiere a la entrega física de la vivienda o unidad productiva y la recepción de las familias y unidades sociales en el nuevo asentamiento. Durante la entrega de la vivienda el jefe de hogar o de la unidad social debe firmar un acta de recepción de la vivienda, en la que se especifican sus responsabilidades en relación con el mantenimiento de la misma, el pago de servicios e impuestos.

Se debe también contemplar la entrega de:

- Los planos de la vivienda o estructuras entregadas (para futuros arreglos o reparaciones)
- Los planos de ampliación de las viviendas en los casos en los que se entregan unidades básicas que permiten la ampliación, así como las normas y requisitos que deben cumplir cuando se realicen las ampliaciones
- Manuales de uso de la vivienda, construcciones y sus instalaciones
- Manuales de convivencia.

La entrega de la vivienda también puede convertirse en una actividad para facilitar la integración entre los vecinos y disminuir la ansiedad asociada al traslado. Además de los profesionales que participan en la entrega de la vivienda, se pueden conformar comités de recepción con los vecinos para que den la bienvenida a las familias.

### *Mecanismos de consulta y concertación*

Se deben establecer los mecanismos para consultar y concertar con la población por reasentar los criterios de adjudicación de viviendas, de titulación y traslados. Es importante consignar por escrito los acuerdos alcanzados, en los cuales se debe reflejar las responsabilidades de las partes.

## 2.5 Componente de desarrollo económico

Cuando los ingresos o las estrategias de supervivencia de una persona no están ligadas a la vivienda o el entorno donde vive, el reasentamiento se convierte en un cambio de lugar de vivienda y por lo general no tiene impactos económicos negativos. Por el contrario, cuando las personas realizan actividades económicas en su propiedad o entorno, el reasentamiento adquiere dimensiones y complejidades mayores ya que es necesario desarrollar proyectos para restablecer estas actividades y los ingresos de la población. El tipo de proyectos de desarrollo económico dependen de la actividad económica previa de la población (por ejemplo, agricultura, ganadería, pesca, extracción de recursos, industrias artesanales, etc.), la escala en que la desarrollan, la tecnología empleada y los procesos de comercialización, entre otros.

En algunas ocasiones las características y ubicación del reasentamiento ofrecen oportunidades para el desarrollo de nuevas actividades económicas que pueden beneficiar a la población. El desarrollo de estas oportunidades dependerá de la participación de las instituciones responsables de promover estos proyectos o de organizaciones no gubernamentales con experiencia en el tema. Es en este momento en que el reasentamiento para prevención de riesgo de desastre se puede convertir en una oportunidad para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

### **Objetivos**

- Restablecer las actividades económicas e ingresos de la población reasentada
- Apoyar a la población para el desarrollo de nuevas oportunidades económicas
- Promover la autogestión
- Promover la integración de la población reasentada y receptora.

### **Contenido**

#### *Proyectos de restablecimiento de actividades económicas*

Con base en los resultados del estudio socioeconómico y las características y oportunidades en el nuevo asentamiento, se pueden diseñar los proyectos de restablecimiento de actividades económicas e ingresos, entre los cuales se pueden encontrar proyectos:

- Agrícolas
- Ganaderos
- Industriales
- Comerciales
- De servicios.

Para cada proyecto que se formule se debe adelantar un estudio de factibilidad y de costo-beneficio, para determinar la posibilidad de éxito y el margen de renta. En los proyectos productivos se deben identificar las materias primas y brutas que se requieren, los insumos que intervienen en el proceso, la tecnología necesaria y los canales de comercialización. Cualquier eslabón que falle en esta cadena puede hacer fracasar un proyecto productivo. La formulación de los diferentes proyectos productivos debe realizarse con mucha antelación al traslado de población para disponer del tiempo necesario para su concreción.

En el caso de proyectos de actividades comerciales, industriales o de servicios, el objetivo principal está relacionado con el restablecimiento de la clientela y los ingresos.

Los proyectos productivos pueden contemplar la capacitación de las personas para mejorar los niveles de productividad y los márgenes de ganancia. La capacitación puede cubrir aspectos técnicos, administrativos, contables y de atención al cliente entre otros.

De acuerdo con las características de las comunidades receptoras, se puede considerar incluirlas en estos proyectos.

#### ***Apoyo para la subsistencia mientras se restablecen ingresos***

El traslado de una unidad económica a un nuevo lugar implica la pérdida de ingresos desde el momento del traslado hasta alcanzar su restablecimiento y niveles de producción o volúmenes de venta. Este periodo varía de acuerdo con la actividad económica que se desarrolla. En las actividades agrícolas depende del tipo de cultivo y el tiempo que tome desde la preparación de suelos y siembra hasta la cosecha y su comercialización. En actividades comerciales e industriales y de servicios este período se extiende hasta que se restituyan la clientela y los niveles de venta.

Durante estos periodos es necesario desarrollar actividades para apoyar a las personas en la obtención de ingresos. Existen diferentes estrategias que se pueden utilizar, por ejemplo:

- La contratación de las personas para realizar algunas actividades del proceso de reasentamiento con una remuneración
- El pago de una compensación económica
- La entrega de mercados o bonos para alimentos.

La estrategia se elige con base en las características de las personas, de las actividades económicas y el tipo de control que se puede tener. La regla importante es no generar dependencia, para lo cual se pueden definir criterios para acceder a los apoyos brindados (por ejemplo, permanecer en el reasentamiento, participar en las actividades que se programen, enviar los hijos a la escuela, ejecutar las actividades para el restablecimiento de la actividad, etc.), definir los plazos en los que los recibirán y firmar acuerdos de corresponsabilidad con los jefes de cada unidad económica.

La pérdida de ingresos puede ser total o parcial dependiendo de la fuente de ingresos que se afecte. Por ejemplo, un productor agrícola o un propietario de un negocio cuyo ingreso proviene en su totalidad de esta actividad tendrán una pérdida total, mientras una persona que tiene un empleo el cual no se afecta por el traslado pero arrienda parte de su inmueble tendrá solamente una pérdida parcial. Estas pérdidas se pueden clasificar de acuerdo con el porcentaje de afectación. La información del censo y estudio socioeconómico es la base para determinar estos porcentajes y para definir los criterios y rangos de apoyo.

#### *Proyectos para desarrollar nuevas oportunidades*

Como ya se mencionó, el lugar del reasentamiento puede tener algunas ventajas comparativas que brinde nuevas oportunidades de desarrollo económico para la población. De acuerdo con las decisiones que se tomen al respecto, se pueden incorporar actividades para el análisis de estas alternativas y la formulación de proyectos específicos. Entidades gubernamentales responsables de este tipo de proyectos, así como ONG, pueden encargarse de estas actividades.

#### *Mecanismos de consulta y participación de la comunidad*

El restablecimiento de las actividades económicas es uno de los retos más grandes de un proceso de reasentamiento y, además de una adecuada planificación, requiere una participación activa de las personas. Se deben definir entonces los mecanismos de consulta y las formas de participación en la formulación y ejecución de los proyectos productivos y de restablecimiento de ingresos, así como en la definición de los criterios para acceder a los apoyos brindados por las instituciones, con el fin de no generar dependencia y crear condiciones para una rápida autogestión.

## 2.6 Componente desarrollo social

En este componente se deben planificar las actividades relacionadas con el restablecimiento al acceso de los servicios de educación y salud, la organización comunitaria y la apropiación del nuevo hábitat. Si se detectaron problemas sociales en los estudios realizados, es necesario también incluir actividades para su manejo.

### **Objetivos**

- Restablecer el acceso a servicios de educación y salud
- Propiciar la apropiación del nuevo hábitat
- Promover la autogestión
- Promover la integración de la población reasentada y receptora
- Promover el mejoramiento de las condiciones sociales y las relaciones armónicas.

## Contenido

### *Restablecimiento acceso a servicios de educación y salud*

Se debe planificar la entrega de las instalaciones construidas a las entidades encargadas de su operación y mantenimiento, de acuerdo con los convenios firmados antes del diseño de las obras. Una vez los establecimientos estén funcionando, es necesario promover la matrícula de la población escolar en los centros educativos y el registro de la población en el centro de salud.

Además de la prestación de servicios, de acuerdo con las características de la población y sus necesidades, se pueden adelantar campañas en diferentes áreas como salud preventiva y alfabetización entre otros, y actividades de educación no formal para adultos y otros grupos de población (mujeres, productores, etc.), lo cual contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de la población reasentada y receptora. Estas son excelentes medidas que facilitan la integración de las comunidades.

### *Organización comunitaria, apropiación del nuevo hábitat y mejoramiento de las condiciones sociales*

En un proceso de reasentamiento se pueden alterar los patrones de organización comunitaria ya sea porque no toda la población se traslada a la misma área, porque se rompieron organizaciones sociales en el proceso o porque surgen nuevo liderazgos y organizaciones.

Apoyar a la población reasentada a organizarse de nuevo es crucial para que asuman el control de su asentamiento y para impulsar la autogestión. En la mayoría de los países existen algunos tipos de organizaciones comunitarias impulsadas y reconocidas por el gobierno, las cuales tienen reglamentaciones específicas para su creación, elección de miembros y funcionamiento. Pueden existir también organizaciones no formales como grupos de mujeres, jóvenes, productores, religiosos o culturales.

Se pueden promover la creación de estas organizaciones y brindarles capacitación para la conducción y funcionamiento de las mismas y para la preparación y ejecución de planes de trabajo.

La creación de estas organizaciones permite también hacer entrega a las comunidades de los equipamientos comunitarios construidos (plazas de mercado, parques, salones comunales, iglesias, etc.) para su utilización y mantenimiento. Estas entregas se deben hacer de manera formal por medio de la firma de acuerdos de compromiso de las comunidades para su adecuada utilización y manejo.

Para la convivencia armónica en un reasentamiento colectivo es necesario apoyar a la comunidad para definir normas de convivencia. Para este fin, se pueden programar talleres por grupo de edad, género, y ocupación para que determinen las normas pertinentes para la convivencia y la manera de hacerlas cumplir. Una vez se definan las normas y mecanismos de aplicación, se deben publicar, hacer entrega a todos los miembros de la comunidad y firmar acuerdos de aceptación.

Si en el estudio socioeconómico se identificaron problemas sociales que deterioran la calidad de vida de las personas (por ejemplo, consumo de drogas, violencia, actividades ilícitas, etcétera), es necesario contactar a las entidades que desarrollan programas en estas áreas para que los ejecuten en el nuevo asentamiento. Sin embargo se debe tener en cuenta que un programa integral de reasentamiento puede buscar mejorar las condiciones de la población pero no puede solucionar problemas estructurales de una sociedad que afectan a la población que participa en estos programas.

### 3. Programa de reasentamiento individual

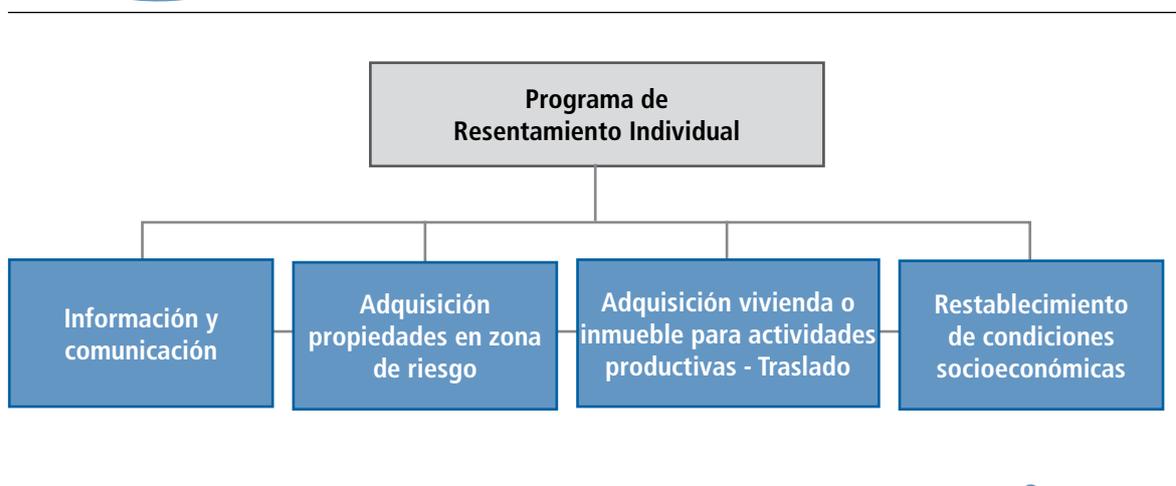
Como se mencionó en el módulo anterior, esta alternativa utiliza el mercado de bienes inmuebles en la zona donde se lleva a cabo el programa de reasentamiento junto con asesorías para garantizar la reposición de la vivienda y el restablecimiento de las condiciones de vida de la población.

Esta alternativa de reasentamiento es adecuada cuando se presentan las siguientes condiciones, las cuales por lo general se encuentran en ciudades grandes y medianas:

- Bajo grado de cohesión entre la población por reasentar
- Mínimas redes sociales y económicas entre la población por reasentar
- Existencia de oferta de inmuebles en el mercado que responda a las necesidades de la población por reasentar
- Valor de indemnización suficiente para adquirir una vivienda digna, legal y segura en el mercado.

Un programa de reasentamiento individual está constituido por los componentes o subprogramas presentados en el diagrama 4.2:

**Diagrama 4.2** Componentes o subprogramas



Al igual que en el programa de reasentamiento colectivo, cada componente tiene objetivos específicos, implica la realización de varias actividades, demanda un determinado periodo de tiempo y requiere recursos financieros, físicos y humanos para su ejecución. A continuación se describen de manera general los componentes.

### 3.1 Componente de información y comunicación

Los mecanismos de información y comunicación también deben utilizarse para la formulación del programa de reasentamiento individual.

#### Objetivos

- Informar y consultar a la comunidad sobre el contenido y alcance de cada uno de los componentes que conforman el programa de reasentamiento
- Disponer de canales de comunicación para responder las inquietudes y dudas de las personas y comunidad durante las fases de formulación y ejecución del programa.

#### *Mecanismos de información y comunicación*

En la fase de planificación de programas de reasentamiento individual, las reuniones comunitarias son mecanismos adecuados con el fin de informar el contenido y alcance de los diferentes componentes, así como todos los procedimientos y requisitos relacionados con cada uno de ellos.

Además de las reuniones comunitarias, las oficinas locales, páginas web o correos electrónicos que se hayan establecido en las fases anteriores, deben seguir funcionando bajo los acuerdos previamente establecidos con la comunidad.

En la fase de implementación la información y comunicación individual es la que predomina dado que cada familia y unidad social estará en la búsqueda de su solución individual. Por tanto, el papel del equipo de profesionales es determinante para brindar la información oportuna y clara sobre el proceso de adquisición del inmueble en riesgo, la oferta inmobiliaria para adquirir un inmueble de reposición en el mercado y los aspectos legales relacionados con el proceso. La atención en la oficina local y las visitas a las familias en sus viviendas se convierten en los mecanismos más utilizados.

#### *Temas*

Los temas que se informan y consultan a la comunidad durante la formulación del programa de reasentamiento individual son:

- Método de realización del avalúo o tasación si este se efectúa
- Tipo y montos de compensaciones económicas
- Forma y fechas de pago
- Mecanismos de búsqueda de viviendas e inmuebles de reposición

- Criterios de aprobación de la vivienda o inmueble de reposición
- Tipo de asesorías y apoyos que recibirán.

### 3.2 Componente adquisición inmuebles en zona de riesgo

Con el fin de que las familias y unidades sociales cuenten con los recursos para adquirir un inmueble en el mercado que responda a sus necesidades (vivienda o actividad productiva) y expectativas, la alternativa de reasentamiento individual se basa en el pago de una indemnización por la propiedad que las personas tienen en la zona de riesgo, el pago de compensaciones económicas adicionales por la pérdida de ingresos cuando estos se afectan y para cubrir los costos de traslado y titulación.

Cuando la población en zona de riesgo no cuenta con los títulos de propiedad de los terrenos que ocupa y/o sus viviendas son precarias y de bajo costo, se puede contemplar el pago de un subsidio por un monto suficiente para adquirir un inmueble en el mercado.

Otra alternativa combina las dos anteriores, y consiste en el pago de la indemnización por el valor de los terrenos y/o estructuras construidas, más un subsidio adicional para poder adquirir una vivienda en el mercado.

#### Objetivos

- Adquirir las propiedades en la zona de riesgo para controlar nuevos asentamientos y garantizar usos acordes con las condiciones de riesgo
- Proveer los recursos económicos para la adquisición de inmuebles de reposición en el mercado.

#### Contenido

Cada una de las alternativas ya mencionadas: indemnización por la propiedad y pago de compensaciones por pérdida de ingreso y costos asociados con el traslado y la titulación; subsidio para adquisición de vivienda, o la combinación de las dos anteriores, requieren distintas actividades. A continuación se describen a manera de ilustración las actividades para la primera y última alternativa, ya que en el caso de los subsidios se requiere solamente determinar el monto del mismo y efectuar los trámites administrativos para su pago.

#### *Levantamientos topográficos*

Con el fin de determinar el área de los terrenos, de las construcciones y sus características es necesario realizar levantamientos topográficos de las propiedades, los cuales son llevados a cabo por técnicos expertos en el tema (topógrafos, agrimensores).

El resultado de estos levantamientos es un plano individual de cada propiedad que contiene una descripción detallada del terreno (área, características topográficas) y de las construcciones (área, materiales y estado de la construcción).

Se deben programar las actividades para la realización de estos levantamientos las cuales pueden ser llevadas a cabo por equipos de técnicos de la entidad responsable de la ejecución del programa de reasentamiento o pueden ser contratadas. Cada una de estas alternativas requiere diferentes tiempos y actividades.

El jefe de hogar o de la unidad productiva debe estar previamente informado de la visita que se realizará a su propiedad para efectuar estos levantamientos y debe estar presente en el momento del levantamiento para que pueda cerciorarse que todas las características de su terreno y construcciones fueron incluidas. Después de que se elabora el plano se presenta al jefe de la unidad social para su revisión, aprobación y firma.

#### ***Avalúos o tasaciones de las propiedades***

Una vez se tienen los planos topográficos revisados y aprobados tanto por la entidad responsable como por los jefes de las unidades sociales, se procede a efectuar el avalúo de las propiedades. Por lo general los países determinan quienes son las entidades o personas autorizadas para realizar avalúos de propiedades y tienen sus propios procedimientos. De todas maneras, es importante que el jefe de hogar o de la unidad productiva esté presente en el momento del avalúo.

Con el fin de garantizar que el monto de la indemnización sea suficiente para adquirir una vivienda legal y segura en el mercado, los avalúos o tasaciones de las propiedades no deben devaluar el valor de la propiedad por la situación de riesgo, sino contemplar el valor comercial de los inmuebles de acuerdo con su área, características y materiales de construcción. Esta práctica se basa en el principio de corresponsabilidad del Estado, ya que en muchas ocasiones el asentamiento humano se encuentra en alto riesgo por la ausencia de políticas y programas de vivienda para población de bajos ingresos y/o por la falta de planificación del uso del suelo y control de asentamientos en zonas de riesgo. En algunos casos se encuentra que las autoridades han otorgado permisos de construcción en estas áreas. Además, es deber del Estado proteger la vida de los ciudadanos.

Cuando el valor de las viviendas de las familias localizadas en zona de riesgo no alcanza el valor de una vivienda en el mercado, ya sea porque no son propietarios de la tierra o sus viviendas son muy precarias, la entidad responsable del reasentamiento puede determinar la entrega de un subsidio para cubrir la diferencia entre el valor de la indemnización recibida y el de una vivienda digna, legal y segura en el mercado.

Se deben entonces programar las actividades necesarias para la contratación de los avalúos y para informar a los jefes de hogar y unidades sociales de los resultados.

#### ***Pago de la indemnización por el valor de la propiedad y compensaciones adicionales***

Se deben establecer los pasos administrativos para efectuar el pago de la indemnización por el valor de la propiedad y las compensaciones económicas adicionales.

Para el pago de la indemnización se pueden considerar dos opciones: la entrega del dinero al jefe de hogar o unidad económica o la entrega directa al vendedor del inmueble de reposición. Si se están otorgando subsidios para la adquisición del inmueble de reposición, y con el fin de garantizar que los recursos recibidos se destinen al objetivo propuesto, la última opción es la recomendable.

En todos los casos se debe hacer un solo pago o máximo dos para garantizar que las personas cuenten oportunamente con el dinero para adquirir la vivienda de reposición.

Las compensaciones económicas adicionales se reconocen por los siguientes conceptos:

- **Pérdida de ingresos.** Con base en los resultados del censo y estudio socioeconómico, se identifican las personas que pueden perder ingresos por motivo del traslado. Estos ingresos pueden provenir de la realización de una actividad económica en el inmueble o la zona cercana, o por arrendamiento de parte del inmueble. De acuerdo con el tipo de actividad y el grado de afectación de los ingresos por causa del desplazamiento, se establecen los criterios y montos para recibir esta compensación. Estas compensaciones se reconocen durante el tiempo que se requiera para restablecer los ingresos. Al igual que en el caso del reasentamiento colectivo, es importante firmar acuerdos de corresponsabilidad con los jefes de hogar o de las unidades productivas en los que se establezcan los criterios para recibir estas compensaciones y su duración.
- **Traslado.** Se relaciona con el traslado de las personas y pertenencias al nuevo lugar de vivienda o de desarrollo de actividad económica. Así como se planteó para el reasentamiento colectivo, se pueden establecer rangos de valores de acuerdo con la cantidad de pertenencias, equipos, maquinarias, animales que se deben trasladar, así como las distancias que se deben recorrer.
- **Escrituración y registro.** En algunos países los trámites para escriturar y registrar tanto el inmueble en riesgo como el de reposición tiene una serie de costos. Es necesario estimar estos costos para establecer el monto a pagar por este concepto.

#### *Escrituración y registro del inmueble en zona de riesgo a la entidad asignada*

Con base en el análisis de las entidades realizado en la fase 2 de preparación para el reasentamiento, se debe definir cuál será la entidad que se hará cargo del control y recuperación de la zona en riesgo para que las escrituras de los predios en zona de riesgo se realicen a nombre de dicha entidad. De esta manera se otorga el poder legal para recuperar y rehabilitar la zona y para asignar usos que no expongan a personas al riesgo de desastre.

### 3.3 Componente adquisición vivienda o inmueble de reposición

Como se mencionó en el módulo anterior, la alternativa de reasentamiento individual no consiste solamente en la entrega de dinero para que las personas se relocalicen por sí mismas dados los riesgos que esto implica. Es necesario entonces programar actividades para asesorar y apoyar a las familias y unidades sociales en la búsqueda y adquisición de los inmuebles de reposición.

## Objetivos

- Garantizar la reposición de viviendas y propiedades para las actividades productivas de la población por reasentar
- Garantizar que los inmuebles adquiridos permitan el restablecimiento de las condiciones sociales y económicas de la población por reasentar.

## Contenido

### *Análisis de la oferta de inmuebles en el mercado*

Existen diferentes opciones del mercado de bienes raíces que se pueden utilizar:

- **Mercado de bienes inmuebles nuevos.** Son los bienes disponibles y ofrecidos por constructores privados, programas de vivienda del gobierno y organizaciones de vivienda de la sociedad civil. También se pueden hacer alianzas con aquellos que tengan proyectos de vivienda por desarrollar para que destinen un número determinado para las familias por reasentar.
- **Mercado de bienes inmuebles usados.** Son los bienes raíces existentes en el mercado que se encuentren dentro de los rangos de precio al que puede acceder la población que se reasentará.
- **Predios para desarrollar.** Es el mercado de terrenos individuales para construir vivienda o el tipo de estructura requerida por la unidad social (local comercial, industrial, etc.), que se encuentra disponible en el mercado y en el que las personas se encargan de la construcción de la vivienda o edificación.
- **“Juego de ajedrez”<sup>1</sup>.** Consiste en el intercambio de viviendas entre la población del lugar que se encuentra fuera del área de riesgo y que quiere participar en el programa de reasentamiento, con familias que están dentro de la zona de riesgo, pero no desean trasladarse fuera de su vecindario. Esta estrategia se convierte en una solución gana-gana para aquellas familias que no quieren salir de la zona y aquellas que no están dentro del perímetro del área de riesgo y que les interesa reasentarse en otro lugar.

Con base en las posibilidades existentes en la zona donde se llevará a cabo el reasentamiento se seleccionan las alternativas que se pueden utilizar.

### *Apoyo y asesoría para la adquisición del inmueble de reposición*

Es necesario definir las actividades para apoyar a las familias y unidades sociales en la búsqueda y selección del inmueble de reposición, para garantizar que el inmueble adquirido no tenga ningún problema legal y no esté en zona de riesgo. Para ello se diseñan las siguientes asesorías:

• 1 Esta es una estrategia desarrollada y aplicada con éxito en Brasil.

- **Asesoría en bienes raíces.** Expertos en bienes raíces analizan la oferta de inmuebles en el mercado nuevo o usado y elaboran un portafolio en el que las familias y unidades sociales pueden elegir una vivienda, finca, local comercial, industrial o el tipo de inmueble que requieran. Este portafolio se puede ampliar con la información brindada por la misma población en su búsqueda. Se pueden identificar también constructores privados con los que se puedan hacer alianzas para la oferta de vivienda. El hecho de que los programas de reasentamiento garanticen al constructor privado un mercado asegurado, los convierte en un estímulo para que desarrollen programas de vivienda.
- **Asesoría técnica.** Por medio de esta asesoría expertos evalúan las viviendas y construcciones seleccionadas por las personas con el fin de garantizar que:
  - No estén en zona de riesgo
  - Cumplan con lo establecido en planes de uso del suelo
  - Cumplan con las normas de construcción para garantizar su seguridad.
- **Asesoría legal.** Esta asesoría se refiere al estudio de títulos de los inmuebles ofertados con el fin de determinar que el inmueble no tenga ningún problema jurídico (por ejemplo, sucesiones, embargos, hipotecas, etcétera).

#### *Adquisición del inmueble de reposición*

Si la evaluación técnica y legal de un inmueble preseleccionado es positiva, se aprueba su adquisición. Para la adquisición se deben seguir los pasos establecidos en la legislación del respectivo país. Se programa el pago del inmueble de acuerdo con la opción establecida (pago al jefe de hogar o unidad social por reasentar o pago directo al vendedor del inmueble) y se realizan los trámites para la escrituración a nombre de la familia o unidad social reasentada. Para salvaguardar los derechos de las mujeres y los hijos, es recomendable que los títulos estén a nombre de la familia y no solamente del jefe de hogar. También se puede considerar la restricción de la venta por uno años para los casos de las familias que reciben subsidio así como se expuso en el reasentamiento colectivo.

#### *Traslado*

Se deben programar las actividades para el pago de la compensación por concepto de traslado de las familias y unidades productivas con base en los rangos de valores establecidos de acuerdo con la cantidad de bienes por trasladar y las distancias a recorrer. También se establecen los pasos administrativos para estos pagos y se debe garantizar que estos se efectúen antes del traslado.

### **3.4 Componente apoyo al restablecimiento de condiciones socioeconómicas**

El reasentamiento individual requiere apoyar a las familias y unidades sociales para el restablecimiento de sus condiciones socioeconómicas en el nuevo lugar. Se debe programar entonces las actividades para brindar este apoyo.

## Objetivos

- Facilitar la adaptación de las familias a la nueva vivienda
- Facilitar la integración de las familias a su nuevo medio
- Restablecer el acceso a servicios de educación y salud
- Restablecer las actividades económicas e ingresos de la población reasentada.

## Contenido

### *Capacitación para la adaptación a las viviendas, el uso eficiente y seguro de servicios públicos y cultura de pago*

Al igual que en el reasentamiento colectivo, se pueden programar actividades para capacitar a las familias para la adaptación a sus nuevas viviendas en la utilización eficiente y segura de los servicios y desarrollar una cultura de cuidado de las redes de servicios públicos y de pago.

### *Restablecimiento de acceso a servicios de educación y salud*

La alternativa de reasentamiento individual implica realizar gestiones con las entidades de educación y salud, para garantizar que la población en edad escolar se pueda matricular en las escuelas del lugar y registrar en los centros de salud cercanos para recibir estos servicios.

### *Restablecimiento de actividades económicas e ingresos*

Para las unidades sociales que desarrollan una actividad económica en la zona en riesgo o reciben ingresos por concepto de arriendo, las características y localización del inmueble de reposición debe permitir que se pueda continuar desarrollando esa actividad. Esta es la primera condición para restablecer la actividad y los ingresos.

Además, es necesario brindar asesorías y capacitaciones específicas de acuerdo con la actividad que se va a restablecer. Los resultados del censo y estudio socioeconómico permiten definir el tipo de asesorías que se deben brindar.

### *Integración de las familias y unidades sociales al nuevo medio*

El equipo social puede llevar a cabo una identificación de las organizaciones sociales existentes en la zona donde se relocalizan las familias y presentarlas a estas organizaciones como un apoyo para promover la integración de las familias a su nuevo medio.

## 4. Programa de restablecimiento de condiciones población residente no desplazada

En los casos en los que no se reasienta toda la población sino parte de ella, durante la fase analítica se identifican los impactos que puede enfrentar la población que continuará residiendo en el lugar por el desplazamiento de sus vecinos, y se acuerdan las medidas para su manejo, tal como se describió en el módulo anterior.

En la fase de planificación, es necesario diseñar estas medidas para garantizar que se ejecuten oportunamente y prevenir los impactos negativos sobre la población residente.

### **Objetivos**

- Prevenir impactos negativos sobre la población residente por el traslado de sus vecinos
- Restablecer las condiciones sociales y económicas de la población residente
- Garantizar las condiciones de sostenibilidad del asentamiento humano que queda en el lugar.

### **Contenido**

#### *Información y comunicación*

Los canales de comunicación establecidos durante la formulación del plan de reducción de riesgo pueden utilizarse para informar a la población residente del avance en la aplicación de las diferentes medidas acordadas. La fase analítica culminó con la firma de acuerdos sobre estas medidas. En la fase de planificación se debe informar el diseño de cada medida. Las reuniones comunitarias son mecanismos adecuados cuando se debe brindar información de interés general mientras que la atención en las oficinas permite la atención y solución de casos individuales.

#### *Servicios públicos*

Es necesario garantizar que los servicios públicos –agua, alcantarillado, energía, transporte y recolección de basuras– que goza la población se continúen prestando en forma adecuada. En algunos casos es necesario adecuar las redes de distribución de agua, alcantarillado, energía o modificar rutas de transporte por la disminución de usuarios, pero lo importante es garantizar que la población siga recibiendo estos servicios.

Estas actividades se deben planificar con las empresas prestadoras de los servicios. La entidad responsable del reasentamiento se encarga de identificar los impactos y facilitar la relación entre estas empresas y la comunidad.

#### *Servicios sociales*

Con base en la evaluación de los impactos causados por el desplazamiento sobre centros educativos y de salud, así como las medidas identificadas en la fase analítica, se debe programar la ejecución de las acciones necesarias para que la población continúe teniendo acceso a estos servicios.

Como se mencionó en el módulo anterior, estas medidas pueden ir desde la adecuación de los centros existentes de acuerdo con la menor demanda que tendrán hasta el traslado de los estudiantes a otras escuelas cercanas y centros de salud. En el primer caso se debe garantizar que la calidad de los servicios prestados no disminuya y en el segundo que el traslado a los otros centros no implique costos adicionales de transporte para la población. Si los costos se incrementan, se puede considerar la entrega de boletos de transporte a manera de subsidio.

### ***Reorganización comunitaria***

Si uno de los impactos identificados fue el rompimiento de organizaciones sociales o si el traslado de los vecinos afectará de alguna manera el desarrollo de actividades sociales y culturales, se deben programar actividades para apoyar la población residente para la restructuración de sus redes sociales. Las actividades específicas dependerán del tipo de impactos y de las características de estas poblaciones.

### ***Restablecimiento de redes económicas***

Entre las actividades que se pueden incluir para apoyar el restablecimiento de redes económicas en caso de que este impacto se presente, es la creación de un fondo comunitario, que supla la pérdida de fuentes de crédito por causa del reasentamiento de vecinos. Si entre los impactos se encuentra la afectación a negocios por la pérdida de clientes, se debe analizar la posibilidad de ampliar la clientela en la misma ubicación y si el impacto es muy grande la medida posible es la inclusión de estas unidades económicas en el programa de reasentamiento.

## **5. Programa de contingencia**

No se debe olvidar que el reasentamiento se está planificando porque la población está en riesgo de desastre y por tanto la amenaza natural se puede activar y producir una emergencia. Por esta razón, es fundamental que el programa de reasentamiento preventivo se complemente con programas de contingencia por si la amenaza se manifiesta y se presenta una emergencia. Por lo general los planes de reducción de riesgo contemplan el monitoreo de la amenaza, la instalación de sistemas de alerta temprana y programas de contingencia. Por tanto en este manual no se desarrollan en detalle estos aspectos sino que se resaltan los elementos que se deben tener en cuenta en estos programas para enfatizar su importancia en la preparación de programas de reasentamiento.

### **Objetivo**

- Proteger la vida y bienes de las personas en riesgo mientras se implementa el programa de reasentamiento.

### **Contenido**

#### ***Sistemas de monitoreo del riesgo***

En muchos países existen sistemas integrales para la prevención y atención de emergencias de desastres integrados por varias instituciones que tienen diferentes responsabilidades, algunas de ellas las del monitoreo del riesgo y manejo de los sistemas de alerta temprana. Por tanto, esta actividad es desarrollada por las entidades que tienen esa responsabilidad en el sistema.

El monitoreo del riesgo depende del tipo de amenaza, por ejemplo el monitoreo de condiciones hidrometeorológicas para el caso de inundaciones, tormentas, huracanes; de comportamiento del suelo para deslizamientos de tierra; de actividad volcánica para erupciones volcánicas, entre otras.

Este monitoreo está contemplado en los planes de reducción de riesgo de desastre y se debe asegurar que se realice en la zona donde se tienen previsto desplazar a la población.

### *Sistemas de alerta temprana*

Estos sistemas tienen por objetivo avisar con antelación a las autoridades e instituciones competentes si se activa la amenaza, así como a la población en riesgo para que evacúen la zona. Permiten desarrollar coordinadamente las acciones de manera inmediata para la protección de la vida y bienes de poblaciones y satisfacer sus necesidades urgentes en materia de albergue, alimentación, salud, agua, vestido, ante la inminencia de un desastre o la ocurrencia del mismo.

Estos sistemas implican informar con la debida anticipación posible y en una forma que sea rápida, accesible y clara para las instituciones que deben reaccionar y las poblaciones en riesgo.

Por tanto, el diseño de estos sistemas debe tener en cuenta las características de la población en riesgo analizadas en el estudio socioeconómico de la fase 2, así como los medios de comunicación que utiliza con el fin de identificar cuáles son los más efectivos para alertar a la comunidad. Una vez los medios hayan sido identificados, es necesario consultar a la población sobre la pertinencia y eficacia de los mismos y acordar los que se utilizarán.

### *Rutas de evacuación*

Otro elemento importante de los programas de contingencia es el diseño de las rutas de evacuación para facilitar la salida ordenada de la población. Estas rutas deben establecerse de manera participativa con las comunidades y señalizarse con símbolos que sean fácilmente entendibles por todas las personas.

### *Participación de las autoridades locales e instituciones pertinentes*

Es necesario estructurar la red interinstitucional para la atención de una emergencia, definir las responsabilidades de las diferentes entidades que participan (por ejemplo, bomberos, instituciones de salud, de movilidad, de servicios públicos) y dotarlas de los recursos necesarios para que respondan rápida y efectivamente a las alertas que reciban.

Es importante también apoyar a las instituciones educativas para la formulación planes de emergencia.

### *Albergues para la población evacuada*

De acuerdo con las posibilidades de la zona que se está interviniendo, se deben definir los sitios que servirán de albergue temporal a la población evacuada mientras el programa de reasentamiento se implementa. Existen varias opciones para ello, las cuales implican diferentes actividades:

- **Utilización de establecimientos públicos o religiosos para alojar a la población** (por ejemplo, coliseos, estadios, instalaciones deportivas, colegios, iglesias). Esta opción requiere la provisión de elementos para que las familias se puedan acomodar en estos lugares e idealmente de materiales para dividir el espacio con el fin de preservar la privacidad de las familias.

- **Construcción de albergues provisionales.** Se pueden utilizar carpas para la solución de alojamiento inmediata y luego construir instalaciones sencillas. Esta alternativa requiere la disponibilidad de terrenos para la construcción de los albergues y la provisión de servicios básicos.
- **Arrendamiento temporal de viviendas para las familias.** Si existe oferta de inmuebles en el mercado para arrendamiento, se puede subsidiar a las familias el pago de arriendo mientras reciben la solución habitacional definitiva.
- **Alojamiento donde familiares.** Esta alternativa es adecuada para aquellas familias que tengan parientes que los puedan albergar temporalmente. Con el fin de aliviar el costo que esto implica para los familiares que los reciben, se puede contemplar el pago de un arrendamiento o un subsidio para alimentos y servicios por el periodo en que albergan a la familia.

#### *Capacitación y entrenamiento a la población*

Aspectos centrales en un programa de contingencia son la información, participación y capacitación de la población expuesta al riesgo para recibir y comprender los mensajes de alerta temprana, evacuar ordenadamente, llevar los elementos más importantes (documentos de identidad, documentos legales, etc.) y saber hacia dónde deben dirigirse.

Esta capacitación se puede brindar por medio de talleres en los que la población pueda participar activamente para decidir por consenso la manera de transmitir los mensajes de alerta para la población, las rutas de evacuación y determinar las opciones de albergue. Es importante también llevar a cabo simulacros de evacuación para entrenar a la población.

Se puede brindar asesoría y capacitación a la población para que preparen los planes familiares de emergencia, definan puntos de encuentro, responsables de las diferentes actividades para responder ante la emergencia y formas de respuesta.

Con base en la información del censo se deben identificar las familias que requieran una atención especial por su condición de edad (niños menores o personas mayores), género (mujeres cabeza de hogar), discapacidad y diseñar medidas específicas para apoyarlas ante una emergencia. Las redes de apoyo entre vecinos pueden ser muy útiles.

## **6. Programa de recuperación y rehabilitación terrenos en riesgo**

De acuerdo con los usos potenciales que se determinaron en la fase analítica para los predios en riesgo que quedarán libres después del traslado de la población, se deben diseñar las medidas para recuperar los terrenos y prevenir que nueva población se vuelva a localizar en ellos.

En este programa debe participar activamente la entidad que recibirá los predios para su uso, control y mantenimiento.

## Objetivos

- Recuperar los terrenos en riesgo
- Asegurar que no se presenten nuevos asentamientos de población.

## Contenido

### *Adquisición de derechos*

Es necesario que los derechos de propiedad se transfieran a la entidad que recibirá los terrenos recuperados para que pueda en efecto ejercer control de nuevas ocupaciones, cuidar, recuperar y mantener la zona en riesgo.

En el componente de adquisición de inmuebles en zona de riesgo del programa de reasentamiento individual se describieron en detalle las actividades necesarias para adquirir los derechos de propiedad de la zona. Si en el programa de reasentamiento colectivo no se adquirieron estos derechos, es necesario hacerlo para lograr el control de nuevos asentamientos. Se puede considerar una permuta del inmueble en la zona de riesgo por el inmueble recibido en el reasentamiento. Se deben definir por tanto las actividades necesarias para que los derechos de propiedad queden inscritos a nombre de la entidad que asumirá el control y cuidado de los mismos.

### *Demolición y limpieza*

Se deben planificar las actividades para la demolición de todas las viviendas y construcciones existentes, con el fin de prevenir su ocupación y para que las áreas se puedan adecuar para los usos previstos.

Para ello, se debe analizar el tipo de materiales de construcción, con el fin de identificar aquellos que puedan ser reutilizados en construcción o que se puedan reciclar para diferentes fines. Con base en esta clasificación, se determinan las técnicas de demolición, los lugares de almacenamiento y transporte de los materiales reutilizables, los sitios para disposición de materiales de desecho y los costos asociados al desarrollo de estas actividades.

La demolición y limpieza de los terrenos la pueden llevar a cabo la población que fue reasentada o la población residente, actividad que se puede convertir en una fuente temporal de ingreso. La población reasentada puede tener prioridad para el uso de materiales reutilizables. En los reasentamientos donde se entregan viviendas básicas para futuras ampliaciones, la entrega de estos materiales facilita a las familias que lo necesitan la ampliación inmediata de su vivienda.

### *Adecuación y rehabilitación*

Después de culminada la demolición y limpieza de los terrenos es necesario adecuarlos para los usos determinados, ya sean estos parques, canchas deportivas, huertas comunitarias o los usos que hayan sido definidos por parte de las autoridades de planificación, por los expertos en gestión de riesgo y acordados con las comunidades residentes.

Según el tipo de uso, las actividades de adecuación y rehabilitación serán diferentes. Algunas de ellas implicarán construcciones, así que se debe programar el diseño y contratación de estas obras.

#### ***Entrega a la entidad responsable***

El área recuperada debe ser entregada formalmente a la entidad responsable de su manejo y control. Algunos casos estas entidades realizan la adecuación y rehabilitación y en otros casos esperan a que las obras estén terminadas para recibir las e iniciar la operación, control y mantenimiento de la zona.

#### ***Participación de la comunidad***

Como se mencionó en la fase 3, la garantía de éxito de que no se vuelva a asentar población en la zona de riesgo es que la zona tenga un uso comunitario, que beneficie a la población vecina y que esta tenga una participación activa en el manejo y uso de las zonas recuperadas. Por tanto, es necesario diseñar actividades para la organización y participación de la comunidad en el uso adecuado de las áreas recuperadas. Si son instalaciones deportivas o parques las comunidades vecinas pueden hacer el mantenimiento de los mismos, con o sin remuneración dependiendo del tipo de población con la que se esté trabajando y de los objetivos de los programas. En el caso de huertas comunitarias se apoya a la comunidad para organizar el uso de las huertas, el tipo de manejo, analizar si se producirá solamente para autoconsumo o si pueden derivar renta y capacitarla en estos temas.

## **7. Mecanismos de atención de quejas, reclamos y resolución de conflictos**

En los diferentes programas se incorporan los mecanismos de atención de quejas, reclamos y resolución de conflictos diseñados en la fase 2 y se estiman los recursos necesarios para su implementación.

Además, se debe informar a la comunidad la existencia de estos mecanismos, sus procedimientos y la manera de acceder a ellos.

## **8. Sistema de monitoreo y evaluación**

### **Monitoreo**

El monitoreo consiste en la observación, registro y sistematización de la ejecución de las actividades de los programas en términos de los recursos, las actividades cumplidas, así como los tiempos y presupuestos previstos. Tiene por finalidad contribuir a conocer la marcha de los programas, determinar el nivel de cumplimiento y propiciar la oportuna y suficiente información que permita hacer correctivos a los programas.

Para llevar a cabo el monitoreo, es necesario que en cada componente que conforme un programa se establezcan:

- Objetivos
- Población objetivo
- Actividades
- Resultados esperados
- Indicadores de gestión y logro
- Fecha en que se deben alcanzar los resultados esperados.

Por ejemplo, en el componente de restablecimiento del acceso a los servicios de educación, se puede establecer como meta que el 100% de los niños en edad escolar continúen con sus estudios después del traslado. Los datos del censo brindan información sobre el número de niños en edad escolar (población objetivo), y se puede establecer como indicador el porcentaje de niños matriculados en el nuevo asentamiento.

Por medio del monitoreo, aplicando la metodología propuesta por Quintero (1995)<sup>2</sup>, se pueden determinar los siguientes aspectos:

$$\text{Grado de efectividad} = \frac{\text{meta lograda}}{\text{meta programada}}$$

$$\text{Grado de eficacia} = \frac{\text{meta lograda} \times \text{tiempo planeado}}{\text{meta programada} \times \text{tiempo real}}$$

$$\text{Grado de inversión} = \frac{\text{recursos financieros ejecutados}}{\text{recursos financieros programados}}$$

$$\text{Grado de cobertura} = \frac{\text{población atendida}}{\text{población objetivo}}$$

El monitoreo permite determinar el grado de avance de los programas, identificar los factores que pueden estar interviniendo en la buena marcha, los obstáculos que han surgido durante su ejecución o las deficiencias en la planificación del mismo. Lo anterior brinda la suficiente información a los órganos de decisión para que se tomen las medidas correctivas oportunamente, y de esta manera, se pueda redireccionar el programa, de tal forma que se logren los objetivos propuestos.

El monitoreo también sirve de vía para la comunicación con la población y con los diferentes actores sociales e institucionales que intervienen, porque les brinda información sobre la etapa en que se

● 2 Quintero, Víctor Manuel. 1995. *Evaluación de proyectos sociales. Construcción de indicadores*. Colombia: Fundación para la Educación Superior FES.

encuentra la ejecución de cada programa, las razones por las que ha avanzado, los obstáculos enfrentados y cuándo pueden esperar los resultados.

Es necesario organizar el equipo que realizará el monitoreo y asignarle los recursos necesarios para la recolección, el procesamiento, el análisis de información y la elaboración de los informes. El monitoreo llevado a cabo por parte de equipos independientes y con participación de la comunidad es muy efectivo para la credibilidad y transparencia. Se debe acordar con las comunidades y actores interesados la periodicidad de los reportes de monitoreo y el formato en que se elaborarán.

## Evaluación

La evaluación tiene por objetivo determinar si se alcanzaron los objetivos propuestos, para lo cual es necesario determinar los logros obtenidos por la ejecución del proyecto.

Se refiere entonces a la evaluación de los *logros o la eficacia*. Para esto es preciso comparar los resultados y logros obtenidos con los objetivos formulados inicialmente y las metas propuestas, evaluando de esta manera si el problema se resolvió y en qué magnitud se hizo.

La evaluación es entonces, la estimación de los productos, resultados, efectos e impactos de los programas, así como su sostenibilidad.

La *evaluación de los resultados* consiste en determinar en forma concluyente el grado de cumplimiento de cada uno de los componentes en relación con los resultados esperados. De igual forma, constatar si se obtuvieron otros resultados, aun cuando los mismos no hubiesen estado entre los esperados.

La *evaluación de la eficacia* es la confrontación de lo logrado por medio de la realización de cada actividad, de cada meta, de cada objetivo específico y lo planteado en el objetivo general, para ver en qué medida se obtuvo lo propuesto. Se deben identificar si se alcanzaron los objetivos planteados, si se presentaron efectos no buscados pero que ocurrieron como consecuencia de la realización del programa, así como los efectos negativos que se pudieron generar.

La *evaluación final de la eficiencia* del proyecto permite hacer comparaciones entre los productos y resultados finales obtenidos y los medios empleados. Está dada por la confrontación entre lo logrado y los recursos invertidos.

La *evaluación final de la pertinencia de la estrategia* brinda elementos para analizar la bondades y limitaciones del modelo utilizado y de las políticas aplicadas.

La *evaluación de impacto* es el proceso de identificación, análisis y explicación de los cambios o modificaciones que se han producido en las condiciones de la población objetivo y en su entorno, como consecuencia de la ejecución de los programas.

Los resultados de la evaluación deben complementarse con los análisis de las causas de éxito o fracaso, así como con la indagación sobre las razones o causas que permitieron que se cumplieran los logros, las que no favorecieron su éxito, así como las causas que dieron origen a los logros imprevistos. Es importante determinar si los cambios se presentaron por la ejecución de los programas o por causas ajenas a ellos. Por ejemplo, crisis económicas pueden afectar el restablecimiento de ingresos de la población, o condiciones climáticas pueden afectar las cosechas.

Al igual que en el caso del monitoreo, esta evaluación también requiere indicadores de logro los cuales son hechos concretos, verificables, medibles, evaluables, que se establecen a partir de cada objetivo.

Existe amplia bibliografía sobre la metodología empleada para las evaluaciones. Un requisito importante es que sea llevada a cabo por equipos independientes para garantizar la objetividad.

La evaluación no solamente sirve para determinar el logro de los objetivos propuestos, sino que permite enriquecer el conocimiento teórico y práctico para que las intervenciones sociales sean cada vez más efectivas. Una evaluación rigurosa brinda excelente información para replicar las estrategias de intervención y para analizar su aplicabilidad en diferentes contextos.

A continuación se presenta a manera de guía una relación de las variables e indicadores que se pueden utilizar para la evaluación de resultados e impactos en un programa de reasentamiento.

### Ejemplo Variables e indicadores para evaluación de resultados e impactos en un programa de reasentamiento

Variable	Situación		Cambio			Causa
	Antes	Después	Positivo	Igual	Negativo	
<b>1. Predio</b>						
1.1 Área						
1.2 Ubicación						
1.3 Situación de riesgo						
<b>2. Vivienda</b>						
2.1 Ubicación						
2.2 Tamaño						
2.3 Materiales						
2.4 Funcionalidad						
2.5 Situación de riesgo						
<b>3. Servicios públicos</b>						
3.1 Energía						
• Acceso						
• Calidad						
• Costo del servicio / mes						

**Ejemplo** Continuación

Variable	Situación		Cambio			Causa
	Antes	Después	Positivo	Igual	Negativo	
3.2 Agua						
• Acceso						
• Calidad						
• Costo del servicio / mes						
3.3 Alcantarillado						
• Acceso						
• Calidad						
• Costo del servicio / mes						
3.4 Teléfono						
• Acceso						
• Calidad						
• Costo del servicio / mes						
3.5 Recolección de basuras						
• Acceso						
• Calidad						
• Costo del servicio / mes						
<b>4. Servicios sociales</b>						
4.1 Educación						
• Acceso						
• Calidad						
• Costo- mes						
4.2 Salud						
• Acceso						
• Calidad						
• Costo/mes						
4.3 Transporte						
• Acceso						
• Calidad						
• Costo - mes						
4.4 Comercio						
• Acceso						
• Calidad						
4.5 Recreación						
• Acceso						
• Calidad						
• Costo-mes						
<b>5. Actividad económica</b>						
5.1 Tipo de actividad económica						
5.2 Ingresos derivados actividad económica / mes						
5.3 Ingresos derivados del inmueble / mes						
5.4 Ingresos derivados del entorno / mes						
5.5 Gastos de transporte / mes						
5.6 Gastos servicios / mes						
5.7 Gastos impuestos / año						
5.8 Ingresos familiares / mes						



### Ejemplo Continuación

Variable	Situación		Cambio			Causa
	Antes	Después	Positivo	Igual	Negativo	
5.9 Gastos familiares / mes						
<b>6. Familia</b>						
6.1 Composición familiar						
6.2 Salud						
6.3 Relaciones familiares						
6.4 Ocupación / empleo						
<b>7. Relaciones sociales</b>						
7.1 Relaciones con vecinos						
7.2 Participación comunitaria						
7.3 Ayuda mutua						
<b>8. Entorno urbano</b>						
8.1 Espacio urbano						
8.2 Equipamiento comunitario						
8.3 Saneamiento ambiental						
8.4 Seguridad						

Cada programa deberá elaborar sus propias variables e indicadores con base en el contexto en que interviene, las características de la comunidad y la modalidad de reasentamiento.

Una primera evaluación de un programa de reasentamiento se puede llevar a cabo seis meses después del traslado, pero para tener una información que permita determinar el restablecimiento de las condiciones socioeconómicas, debe hacerse otra evaluación dos años después de haberse llevado a cabo el reasentamiento. Evaluaciones de más largo plazo serían muy importantes para evaluar la sostenibilidad del reasentamiento. Lamentablemente son muy pocas las evaluaciones de esta naturaleza por la falta de interés y recursos. Este es un campo donde la academia podría aportar sustancialmente.

### Mecanismos de participación para el monitoreo y evaluación

La participación de las comunidades y actores interesados en el monitoreo y evaluación es un excelente medio que les permite comprender las actividades que se deben desarrollar para alcanzar los objetivos propuestos, conocer oportunamente las dificultades que se pueden presentar y las medidas que se han tomado para superarlas. Esto disminuye ampliamente la tensión que produce el esperar un resultado sin conocer lo que se está haciendo para alcanzarlo.

Esta participación se puede dar por medio de la selección de representantes de la comunidad para el análisis de la información, pero es fundamental que se produzcan reportes periódicos en el caso del monitoreo para que todas las personas tengan acceso a ellos y los puedan revisar. Los resultados

también se pueden presentar y discutir en reuniones comunitarias y divulgar por medio de páginas web o correos electrónicos si estos medios se están utilizando.

## 9. Cronograma

Una vez se han preparado los programas de reasentamiento, contingencia y rehabilitación de áreas recuperadas, se elabora el cronograma detallado de todas las actividades especificando el tiempo que llevará cada una de ellas y el responsable de ejecutarla. En el cronograma se debe incorporar la ejecución del monitoreo y evaluación de los programas, teniendo en cuenta que la última evaluación se debe hacer varios meses después de terminada la ejecución, y en algunos casos después de por lo menos dos años. En la preparación del cronograma se deben tener en cuenta los tiempos administrativos para la contratación de las actividades que haya lugar.

Los cronogramas permiten visualizar el periodo de duración de cada actividad, sus fechas de iniciación y terminación e igualmente el tiempo total requerido para la ejecución de un trabajo. Existen cronogramas sencillos como el del gráfico de Gantt, el cual consiste en un sistema de coordenadas cuyo eje horizontal muestra una escala de tiempo (por ejemplo, día, semana, mes) y el eje vertical las actividades que se van a ejecutar. En la fila en la que se anota una actividad, se traza una línea que empieza en la fecha en que esta inicia y finaliza en la fecha en que se tiene programada la terminación de la misma.

Existen también sistemas más complejos como las técnicas de redes CPM (método del camino crítico) y el PERT (evaluación de programa y técnica de revisión), los cuales permiten identificar la relación y coordinación de acciones en los casos en que hay un gran número de actividades interdependientes. Por medio de estas técnicas se identifican las tareas que son críticas porque si sufren algún retraso causarían demoras en la ejecución total del programa. Las actividades que no se encuentran en el camino crítico son aquellas que pueden enfrentar una demora sin afectar la duración total del programa.

Para la planificación de los programas presentados en este módulo se recomiendan las técnicas de redes ya que existen muchas actividades interdependientes. Por ejemplo, si se demora la adquisición de terrenos en un reasentamiento colectivo, se postergará la construcción de viviendas, de obras de infraestructura y el traslado de población, lo cual puede tener implicaciones para los ciclos productivos y el calendario escolar.

Existen actualmente varios programas de computador que permiten un adecuado seguimiento, mostrando las vinculaciones entre las diferentes actividades precedentes, los tiempos utilizados, los avances y las demoras, así como los recursos gastados.

## 10. Presupuesto

Para cada uno de los programas y sus respectivos componentes y actividades se deben estimar los recursos humanos, físicos y financieros para su implementación. Se debe definir las actividades que

realizará directamente la entidad responsable, las que contratará (y si contratará personas o firmas) y las que serán ejecutadas por otras entidades mediante convenios interinstitucionales.

Se deben estimar también los costos para el funcionamiento de los mecanismos de reclamos, quejas, solución de conflictos y para el monitoreo y evaluación de los programas.

### **Recursos humanos**

El número, tipo y perfil de profesionales requerido depende de:

- La modalidad de reasentamiento: colectivo o individual
- La magnitud de población por desplazar y sus características
- Las actividades económicas que se deben restablecer
- Los impactos sobre poblaciones residentes y receptoras
- La magnitud del área en riesgo recuperada.

Es ideal que el equipo interdisciplinario que realizó los estudios de la fase analítica sea el mismo que ejecute los diferentes programas dado el nivel de conocimiento que han adquirido y las relaciones que han establecido con las comunidades. Es recomendable también que la estructura organizacional de profesionales sociales asignados a un número determinado de familias y unidades sociales continúe. Este equipo de base se debe complementar con los otros profesionales que se requieran para ejecutar el programa.

Por lo general en la ejecución de un programa de reasentamiento participan profesionales en ciencias sociales, ingenieros, arquitectos, abogados, expertos en bienes raíces, economistas y otros profesionales dependiendo de las actividades económicas que se deben restablecer.

Se deben estimar también los recursos humanos para el desarrollo de tareas administrativas. Los procesos de contrataciones, pagos y demás acciones administrativas demandan mucho tiempo y requieren personal dedicado a esta tarea.

Como se mencionó en la fase 2, el desarrollo de varias actividades se pueden contratar con profesionales o firmas consultoras con experiencia en los temas específicos. Actividades como el diseño y construcción de viviendas e infraestructura, la búsqueda de viviendas en el mercado, la formulación y la ejecución de proyectos productivos, entre otras, son actividades que pueden ser contratadas.

### **Recursos físicos**

Se deben determinar los recursos físicos que se requieren para la ejecución de los programas como son vehículos, computadores, oficinas, papelería y demás materiales necesarios para el desarrollo de las actividades.

## **Recursos financieros**

Se debe estimar el costo total para la ejecución de los programas incluyendo los recursos humanos, físicos, adquisición de tierra, construcción o adquisición de viviendas, así como los pagos que se van a realizar (por ejemplo, indemnizaciones y compensaciones).

Como todos los recursos no se necesitan al mismo tiempo, es recomendable hacer una programación presupuestal para conocer el momento en que se necesitan y de esta manera planificar la disponibilidad de los mismos.

## **Fuente presupuestal**

Se deben definir las fuentes de donde provendrán los recursos. Si se van a celebrar convenios institucionales mediante los cuales otras entidades aportan recursos, eso debe quedar claro dentro del presupuesto y es recomendable formalizar estos acuerdos.

## **11. Elaboración documento plan y divulgación**

Los programas deben quedar consignados en documentos que estén disponibles para las instituciones que participan, las comunidades y demás actores interesados. Se pueden elaborar resúmenes didácticos que sean fácilmente comprendidos por todos y folletos o plegables que ilustren los programas y el proceso del reasentamiento. Todos los documentos deben hacerse en la lengua o idioma que hable la comunidad.

## **12. Consulta y concertación final**

Si bien cada uno de los componentes de los programas ha sido informado y consultado con las comunidades y actores pertinentes, es recomendable que el documento final sea consultado y aprobado por las comunidades y por las instituciones y autoridades que participarán en la ejecución de los diferentes programas para contar con un documento oficial único. Es conveniente también que organismos de control participen en la consulta como observadores del proceso y que se firme un acta final de aceptación del contenido y alcance del programa de reasentamiento. Esto ayuda a clarificar las responsabilidades de los actores, a manejar las expectativas y sirve de referente si surgen conflictos.

## **13. Resultados fase de planificación**

Al terminar la fase de planificación, se cuenta con todos los programas necesarios diseñados con la población y los actores relevantes preparados para el reasentamiento y se puede iniciar la ejecución.

**» Resultados fase de planificación de los programas de reasentamiento, contingencia y rehabilitación de áreas en riesgo**

- Programa de reasentamiento formulado y acordado con las comunidades y actores involucrados
- Programa de contingencia para responder a las emergencias diseñado y entidades y comunidades entrenadas para una evacuación rápida y ordenada
- Programa de mitigación de impactos de poblaciones residentes formulado y acordado con las comunidades e instituciones responsables
- Programa de rehabilitación de terrenos recuperados diseñado y acordado con las entidades involucradas
- Mecanismos de atención de quejas, reclamos y resolución de conflictos incorporados a los programas
- Cronograma y presupuesto definidos
- Sistema de monitoreo y evaluación diseñado e incluido en el presupuesto y cronograma.



# Glosario técnico<sup>1</sup>

## 1. El riesgo de desastre: componentes básicos

### Amenaza

Peligro latente que representa la probable manifestación de un fenómeno físico de origen natural, socionatural o antropogénico, que se anticipa puede producir efectos adversos, disrupción, daños y pérdidas en las personas, la producción, la infraestructura, la propiedad, los bienes y servicios y el medio ambiente. Constituye un factor de riesgo físico externo a un elemento o grupo de elementos sociales expuestos, que se expresa como la probabilidad de que un fenómeno se presente con una cierta intensidad, en un sitio específico y dentro de un periodo de tiempo definido.

### Amenaza natural

Peligro latente asociado con la posible manifestación de un fenómeno físico cuya génesis se encuentra totalmente en los procesos naturales de transformación y modificación de la tierra y el ambiente, por ejemplo, un terremoto, una erupción volcánica, un tsunami o un huracán, y que puede resultar en la muerte o lesiones a seres vivos, daños materiales o interrupción de la actividad social y económica en general. Suelen clasificarse de acuerdo con sus orígenes terrestres, atmosféricos o biológicos (en la biosfera) permitiendo identificar entre otras, amenazas geológicas, geomorfológicas, climatológicas, hidrometeorológicas, oceánicas y bióticas.

### Amenaza socionatural

Peligro latente asociado con la probable ocurrencia de fenómenos físicos cuya existencia, intensidad o recurrencia se relaciona con procesos de degradación o transformación ambiental o de intervención humana en los ecosistemas. Ejemplos de estos pueden encontrarse en inundaciones y deslizamientos resultantes de, o incrementados o influenciados en su intensidad, por procesos de deforestación y deterioro de cuencas, erosión costera por la destrucción de manglares, e inundaciones

- 1 La fuente para este glosario, con excepción de unos pocos recortes, es Allan Lavell, "Nociones y definiciones relevantes para la gestión del riesgo", Anexo I de *Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la gestión del riesgo*, Lima: Predecán, 2007. Lavell, por su parte, indica que los conceptos y definiciones presentadas en este documento reflejan un cierto nivel de consenso logrado entre muchos autores y fuentes que han contribuido en forma individual o colectiva al avance en la concreción de conceptos y prácticas durante los últimos 25 años, entre ellos en forma más directa: Kenneth Hewitt, James Mitchell, Andrew Maskrey, Allan Lavell, Elisabeth Mansilla, Hilda Herzer, Piers Blaikie, Ben Wisner, Terry Cannon, Ian Davis, Gustavo Wilches-Chaux, Omar Darío Cardona, y el PNUD y EIRD por medio de sus publicaciones.

urbanas por falta de adecuados sistemas de drenaje de aguas pluviales. Las amenazas siconaturales se crean en la intersección del medio ambiente natural con la acción humana y representan un proceso de conversión de recursos naturales en amenazas. Los cambios en el ambiente y las nuevas amenazas que se generan con el cambio climático global son el ejemplo más extremo de la noción de amenaza siconatural. Las amenazas siconaturales mimetizan o asumen las mismas características que diversas amenazas naturales.

### **Amenaza antropogénica o antrópica**

Peligro latente generado por la actividad humana en la producción, distribución, transporte y consumo de bienes y servicios y en la construcción y uso de infraestructura y edificios. Comprenden una gama amplia de peligros, como son las distintas formas de contaminación de aguas, aire y suelos, los incendios, las explosiones, los derrames de sustancias tóxicas, los accidentes en los sistemas de transporte, la ruptura de presas de retención de agua, entre otros.

### **Amenazas tecnológicas**

Amenaza relacionada con accidentes tecnológicos o industriales, procedimientos peligrosos, fallos de infraestructura o de ciertas actividades humanas, que pueden causar muerte o lesiones, daños materiales, interrupción de la actividad social y económica o degradación ambiental. Algunas veces llamadas amenazas antropogénicas. Los ejemplos incluyen: contaminación industrial, descargas nucleares y radiactividad, desechos tóxicos, ruptura de presas, explosiones e incendios.

### **Amenazas concatenadas o complejas**

La probable ocurrencia de una serie o secuencia de dos o más fenómenos físicos peligrosos en el que uno desencadena el otro, sucesivamente. Un ejemplo se encuentra en la forma en que un sismo puede causar la ruptura de presas y diques, generando inundaciones que rompen líneas de transmisión de productos volátiles o contaminantes con repercusiones directas en los seres humanos u otras especies de fauna o flora.

### **Elementos expuestos**

Es el contexto social y material representado por las personas y por los recursos, producción, infraestructura, bienes y servicios, que se encuentran dentro del área de influencia directa de un fenómeno o evento físico. Corresponden a las actividades humanas, todos los sistemas realizados por el hombre como edificaciones, líneas vitales o infraestructura, centros de producción, servicios, la gente que los utiliza.

### **Elementos con (en) riesgo**

Es el contexto social y material representado por las personas y por los recursos, producción, infraestructura, bienes y servicios, que pueden ser afectados directa o indirectamente por un fenómeno o evento físico, debido a la vulnerabilidad que experimentan. Corresponden a las actividades humanas, todos los sistemas realizados por el hombre como edificaciones, líneas vitales o infraestructura, centros de producción, servicios, la gente que los utiliza.

### **Fenómeno (evento) peligroso o peligro**

Suceso natural, siconatural o antropogénico, que se describe en términos de sus características, severidad, ubicación y área de influencia, que puede causar la pérdida

de la vida o lesiones, daños materiales, perturbaciones sociales y económicas. Es la materialización en el tiempo y el espacio de una amenaza. Es importante diferenciar entre un fenómeno potencial o latente que constituye una amenaza, y el fenómeno mismo, una vez que este se presenta.

### **Fenómeno natural**

Es toda manifestación de la naturaleza que puede ser percibido por los sentidos o por instrumentos científicos de detección. Se refiere a cualquier expresión que adopta la naturaleza como resultado de su funcionamiento interno.

### **Riesgo**

La probabilidad de consecuencias negativas, daños y pérdidas esperadas (muertes, lisiados, en la propiedad, medios de vida, la actividad económica y social, la cultura e historia, aspectos psicológicos, etc.), como resultado de la interacción entre amenazas y elementos sociales y económicos expuestos en un sitio particular y durante un periodo de exposición definido. Es una condición latente que anuncia futuro daño y pérdida. La valorización del riesgo en términos sociales y económicos puede ser objetivo (calculado matemáticamente); o subjetivo (producto de la percepción e imaginarios de las personas y grupos).

### **Riesgo de desastre**

Es la probabilidad de que se presente un nivel de consecuencias económicas y sociales adversas en un sitio particular y durante un tiempo definido que exceden niveles socialmente aceptables o valores específicos (riesgo aceptable, definición más adelante) y a tal grado que la sociedad o un componente de la sociedad afectada encuentre severamente interrumpido su funcionamiento rutinario y no pueda recuperarse en forma autónoma, requiriendo de ayuda y asistencia externa.

### **Vulnerabilidad**

Factor de riesgo interno de un elemento o grupo de elementos expuestos a una amenaza. Corresponde a la predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que se manifieste un fenómeno peligroso de origen natural, socionatural o antropogénico. Representa también las condiciones que imposibilitan o dificultan la recuperación autónoma posterior. Las diferencias de vulnerabilidad del contexto social y material expuesto ante un fenómeno peligroso determinan el carácter selectivo de la severidad de sus efectos. Sistema de condiciones y procesos resultantes de factores físicos, sociales, económicos y medioambientales que aumentan la susceptibilidad de una comunidad al impacto de los peligros.

## **2. Desastre y sus consecuencias**

### **Damnificado**

Persona afectada parcial o íntegramente por una emergencia o desastre y que ha sufrido daño o perjuicio graves a su salud o en sus bienes, en forma total o parcial, permanente o temporalmente por lo que recibe refugio y ayuda humanitaria temporales. No tiene capacidad propia para recuperar el estado de sus bienes y patrimonio. Pérdidas graves en la estructura de soporte de sus necesidades básicas, como vivienda, medio de

subsistencia, etcétera, en sus bienes o servicios individuales o colectivos, daños graves en su integridad física o la pérdida total de sus bienes o servicios básicos, por causa de un desastre. Por lo general, requiere de ayuda inmediata para su recuperación o sostenimiento.

### **Desastre**

Situación, contexto o proceso social que se desencadena como resultado de la manifestación de un fenómeno peligroso de origen natural, socionatural o antropogénico que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una población y en su estructura productiva e infraestructura, causa alteraciones intensas, graves y extendidas en las condiciones normales de funcionamiento del país, región, zona o comunidad afectada, las cuales no pueden ser enfrentadas o resueltas de manera autónoma utilizando los recursos disponibles a la unidad social directamente afectada. Estas alteraciones están representadas en forma diversa y diferenciada, entre otras cosas, por la pérdida de vida y salud de la población; la destrucción, pérdida o inutilización total o parcial de bienes de la colectividad y de los individuos, así como cambios severos en el ambiente, requiriendo de una respuesta inmediata de las autoridades y de la población para atender a los afectados y restablecer umbrales aceptables de bienestar y oportunidades de vida.

### **Efectos, impactos o pérdidas directos**

Aquellos que mantienen relación de causalidad directa e inmediata con la ocurrencia de un fenómeno físico, representados usualmente por el impacto en las propiedades y edificaciones, infraestructuras e instalaciones, sistemas productivos y productos, bienes y acervos, servicios y ambiente, o por el impacto inmediato en las actividades sociales y económicas.

### **Efectos, impactos o pérdidas indirectos**

Aquellos que mantienen relación de causalidad con los efectos directos, representados usualmente por impactos concatenados sobre la población, las actividades económicas y sociales o sobre el ambiente. Normalmente los impactos indirectos cuantificados son los que tienen efectos adversos en términos sociales y económicos, por ejemplo, pérdidas de oportunidades productivas y flujos de bienes, de ingresos futuros, aumentos en los niveles de pobreza, aumentos en costos de transporte debido a la pérdida de caminos y puentes, etcétera. Sin embargo, también habrá casos de impactos positivos desde la perspectiva de individuos y empresas privadas quienes pueden beneficiarse de los impactos negativos en otros.

### **Emergencia**

Estado directamente relacionado con la ocurrencia de un fenómeno físico peligroso o por la inminencia del mismo, que requiere de una reacción inmediata y exige la atención de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general. Cuando es inminente el evento, pueden presentarse confusión, desorden, incertidumbre y desorientación entre la población. La fase inmediata después del impacto es caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, zona o región y las condiciones mínimas necesarias para la supervivencia y funcionamiento de la unidad social afectada no se satisfacen. Constituye una fase o componente de una condición de desastre pero no es, *per se*, una noción sustitutiva de desastre. Puede haber condiciones de emergencia sin un desastre.

**Impactos humanos**

Los muertos, desaparecidos, lisiados o enfermos producto directo o indirecto del impacto de un evento peligroso.

**Líneas (redes) vitales**

Infraestructura básica o esencial necesaria para el desenvolvimiento normal de una población. Energía: presas, subestaciones, líneas de fluido eléctrico, plantas de almacenamiento de combustibles, oleoductos, gasoductos. Transporte: redes viales, puentes, terminales de transporte, aeropuertos, puertos fluviales y marítimos. Agua: plantas de tratamiento, acueductos, alcantarillados, canales de irrigación y conducción. Comunicaciones: redes y plantas telefónicas, estaciones de radio y televisión, oficinas de correo e información pública.

**3. La organización y planificación global e integral de la intervención****Gestión de riesgos**

Un proceso social y político cuyo fin último es la reducción o la previsión y control permanente del riesgo y el riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial sostenibles.

Significa la gestión o aplicación sistemática de las decisiones administrativas, la organización, las capacidades operativas y las responsabilidades para la aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y prácticas concretas con el objeto de evaluar primero y después prever o reducir los riesgos. Incluye acciones integradas de prevención, mitigación, preparación y atención de desastres-emergencias, recuperación y reconstrucción.

En principio, admite distintos niveles de intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macroterritorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar. Además, requiere de la existencia de sistemas o estructuras organizacionales e institucionales, que representan estos niveles y que reúnen bajo modalidades de coordinación establecidas y con papeles diferenciados acordados, aquellas instancias colectivas de representación social de los diferentes actores e intereses que cumplen un papel en la construcción de riesgo y en su reducción, previsión y control.

**Gestión correctiva del riesgo**

Un proceso que pretende reducir los niveles de riesgo existentes en la sociedad o en un subcomponente de la sociedad, producto de procesos históricos de ocupación del territorio, de fomento a la producción y la construcción de infraestructuras y edificaciones entre otras cosas. Reacciona a, y compensa riesgo ya construido en la sociedad.

Ejemplos de acciones o instrumentos de la gestión correctiva, incluyen: la construcción de diques para proteger poblaciones ubicadas en las zonas de inundación, la reestructuración de edificios para dotarlos de niveles adecuados de protección sismoresistente o contra huracanes, cambios en el patrón de cultivos para adecuarse a condiciones ambientales adversas, reforestación o recuperación de cuencas para disminuir procesos de erosión, deslizamiento e inundación.

### **Gestión local de riesgos**

En respuesta a la lógica y las características de la gestión del riesgo definido genéricamente (ver en este glosario), la gestión local comprende un nivel territorial particular de intervención, en el que los parámetros específicos que lo definen se refieren a un proceso altamente participativo por parte de los actores sociales locales y apropiado por ellos, muchas veces en concertación y coordinación con actores externos de apoyo y técnicos.

La gestión local como proceso es propio de los actores locales, lo cual lo distingue del proceso más general de gestión de riesgo en los niveles locales, cuya apropiación puede remitirse a distintos actores con identificación en distintos niveles territoriales pero con actuación en lo local (ver arriba en este glosario).

### **Gestión prospectiva del riesgo**

Un proceso mediante el cual se prevé un riesgo que podría construirse asociado con nuevos procesos de desarrollo e inversión, tomando las medidas para garantizar que nuevas condiciones de riesgo no surjan con las iniciativas de construcción, producción, circulación, comercialización, etcétera. La gestión prospectiva debe verse como un componente integral de la planificación del desarrollo y del ciclo de planificación de nuevos proyectos, sean estos desarrollados por gobierno, sector privado o sociedad civil. El objetivo último de este tipo de gestión es evitar nuevos riesgos, garantizar adecuados niveles de sostenibilidad de las inversiones, y con esto, evitar tener que aplicar medidas de gestión correctiva en el futuro.

### **Sistema de defensa civil**

Conjunto orgánico, coordinado e interrelacionado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos, normas, recursos y doctrinas que establecen organismos del sector público y no público, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre.

### **Sistema de gestión de riesgos**

Estructura abierta, lógica, dinámica y funcional de instituciones y organizaciones, y su conjunto de orientaciones, normas, recursos, programas, actividades de carácter técnico-científico, de planificación y de participación de la comunidad, cuyo objetivo es la incorporación de las prácticas y procesos de la gestión de riesgos en la cultura y en el desarrollo económico y social de las comunidades.

## **4. Medición y análisis de riesgo en la sociedad**

### **Análisis de amenazas**

Es el proceso mediante el cual se determina la posibilidad de que un fenómeno físico peligroso se manifieste, con un determinado grado de severidad, durante un periodo definido y en un área determinada. Representa la recurrencia estimada y la ubicación geográfica de eventos probables.

### **Análisis de riesgo**

En su forma más simple, es una consideración de las causas de la interacción de amenazas y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, con el fin de determinar los posibles

efectos, impactos y consecuencias sociales, económicas y ambientales asociadas a uno o varios fenómenos peligrosos en un territorio y con referencia a grupos o unidades sociales y económicas particulares.

Cambios en uno o más de estos parámetros modifican el riesgo en sí mismo, es decir, el total de pérdidas esperadas y las consecuencias en un área determinada.

Análisis de amenazas y de vulnerabilidades componen facetas del análisis de riesgo y deben estar articulados con este propósito y no comprender actividades separadas e independientes. Un análisis de vulnerabilidad es imposible sin un análisis de amenazas y viceversa.

### **Análisis de vulnerabilidad**

Es el proceso mediante el cual se determina el nivel de exposición y la predisposición a la pérdida de un elemento o grupo de elementos ante una amenaza específica, contribuyendo al conocimiento del riesgo mediante interacciones de dichos elementos con el ambiente peligroso.

### **Evaluación de daños**

Determinación de la extensión de los daños y pérdidas a edificios y estructuras asociados con la ocurrencia de un evento peligroso.

### **Evaluación de riesgo**

La determinación del significado del riesgo para individuos y colectividades, mediante la incorporación de consideraciones cuantitativas y de percepción y sobre los niveles de riesgo aceptables (ver definición adelante). Constituye un proceso y método que ofrece la base para la toma de decisiones.

### **Escenarios de riesgo**

Un análisis, presentado en forma escrita, cartográfica o diagramada, que utiliza técnicas cuantitativas y cualitativas, y basado en métodos participativos, de las dimensiones del riesgo, que afecta a territorios y grupos sociales determinados. Significa una consideración pormenorizada de las amenazas y vulnerabilidades, y como metodología ofrece una base para la toma de decisiones sobre la intervención en reducción, previsión y control de riesgo.

En su acepción más reciente implica también un entendimiento paralelo de los procesos sociales causales del riesgo y de los actores sociales que contribuyen a las condiciones de riesgo existentes. Con esto se supera la simple estimación de diferentes escenarios de consecuencias o efectos potenciales, en un área geográfica que tipifica la noción más tradicional de escenarios en que los efectos o impactos económicos se registran sin noción de causalidades.

### **Evaluación de la vulnerabilidad**

Proceso mediante el cual se determina el grado de susceptibilidad y predisposición al daño o pérdida de un elemento o grupo de elementos económicos, sociales y humanos expuestos ante una amenaza particular, y los factores y contextos que pueden impedir o dificultar de manera importante la recuperación, rehabilitación y reconstrucción con los recursos disponibles en la unidad social afectada.

### Mapa de riesgos

Nombre que corresponde a un mapa topográfico de escala variable, al cual se le agrega la señalización de un tipo específico de riesgo, diferenciando las probabilidades alta, media y baja de ocurrencia de un desastre.

Representación gráfica de la distribución espacial de efectos causados por un evento, de acuerdo con el grado de vulnerabilidad de los elementos que componen el medio expuesto.

### Riesgo aceptable

Posibles consecuencias sociales y económicas que, implícita o explícitamente, una sociedad o un segmento de la misma asume o tolera en forma consciente por considerar innecesaria, inoportuna o imposible una intervención para su reducción dado el contexto económico, social, político, cultural y técnico existente.

La noción es de pertinencia formal y técnica en condiciones en que la información existe y cierta racionalización en el proceso de toma de decisiones puede ejercerse, y sirve para determinar las mínimas exigencias o requisitos de seguridad, con fines de protección y planificación, ante posibles fenómenos peligrosos.

Valor de probabilidad de consecuencias sociales, económicas o ambientales que, a juicio de la autoridad que regula este tipo de decisiones, es considerada lo suficientemente bajo para permitir su uso en la planificación, la formulación de requerimiento de calidad de los elementos expuestos o para fijar políticas sociales, económicas o ambientales afines.

## 5. Causas y procesos de construcción de riesgo en la sociedad

### Construcción social del riesgo

Se refiere a los procesos mediante los cuales la sociedad y los distintos agentes sociales contribuyen a la creación de contextos y entornos de riesgo.

Esto ocurre por la transformación de eventos naturales en amenazas debido a la inadecuada ubicación de edificaciones e infraestructuras, producción y satisfactores de la vida etcétera; por la transformación de recursos naturales en amenazas mediante procesos de degradación ambiental, o por la creación y consolidación de condiciones diversas de vulnerabilidad, las cuales potencian la acción negativa de las amenazas y eventos peligrosos.

Algunos autores también ven en el proceso de percepción y subjetivización del riesgo, un proceso de “construcción social” del riesgo.

### Degradación (deterioro) ambiental

Procesos inducidos por acciones y actividades humanas que dañan la base de recursos naturales o que afectan de manera adversa procesos naturales y ecosistemas, reduciendo su calidad y productividad. Los efectos potenciales son variados e incluyen la transformación de recursos en amenazas de tipo socionatural.

La degradación ambiental puede ser la causa de una pérdida de resiliencia de los ecosistemas y del ambiente, la cual las hace más propensos a sufrir impactos y transformaciones con la ocurrencia de un fenómeno físico peligroso. La pérdida de resiliencia puede generar nuevas amenazas de tipo socionatural.

Los ejemplos incluyen: degradación del suelo y erosión; deforestación; desertificación; contaminación de aire, tierra y agua; corte de manglares en zonas costeras.

## **6. La intervención en el riesgo y desastre: componentes y aspectos particulares**

### **Alerta (temprana)**

Situación que se declara, mediante instituciones, organizaciones e individuos responsables y previamente identificados, que permite la provisión de información adecuada, precisa y efectiva previa a la manifestación de un fenómeno peligroso en un área y tiempo determinado, con el fin de que los organismos operativos de emergencia activen procedimientos de acción preestablecidos y la población tome precauciones específicas para evitar o reducir el riesgo al cual está sujeto. Además de informar a la población acerca del peligro, los estados de alerta se declaran con el propósito de que la población y las instituciones adopten una acción específica ante la situación que se presenta.

### **Atención de emergencias o desastres (ayuda de respuesta)**

Acción de asistir a las personas que se encuentran en una situación de peligro inminente o que hayan sobrevivido a los efectos de un fenómeno natural o inducido por el hombre. Básicamente consiste en la asistencia de techo, abrigo, medicinas y alimento así como la recuperación provisional (rehabilitación) de los servicios públicos esenciales.

### **Medidas estructurales (de mitigación y prevención de riesgos)**

Medidas de ingeniería y de construcción como protección de estructuras e infraestructuras para reducir o evitar el posible impacto de los peligros. Las medidas estructurales consisten en las construcciones materiales para reducir o evitar el posible impacto de los peligros, como el diseño técnico y la construcción de estructuras e infraestructura resistentes a los peligros.

### **Medidas no estructurales (de mitigación y prevención de riesgos)**

Las medidas no estructurales se refieren a políticas, concientización, desarrollo del conocimiento, compromiso público, y métodos o prácticas operativas, incluyendo mecanismos participativos y suministro de información, que pueden reducir el riesgo y consecuente impacto.

### **Mitigación (reducción o atenuación) del riesgo**

Ejecución de medidas de intervención dirigidas a reducir o disminuir el riesgo existente. La mitigación asume que en muchas circunstancias no es posible, ni factible controlar totalmente el riesgo existente; es decir, que en muchos casos no es posible impedir o evitar totalmente los daños y sus consecuencias, sino más bien reducirlos a niveles aceptables y factibles. La mitigación de riesgos de desastre puede operar en el contexto de la reducción o eliminación de riesgos existentes, o aceptar estos riesgos y, mediante los preparativos, los sistemas de alerta, etcétera, buscar disminuir las pérdidas y daños con la ocurrencia de un fenómeno peligroso. Así, las medidas de mitigación o reducción que se adoptan en forma anticipada a la manifestación de un fenómeno físico tienen el fin de:

- a. Evitar que se presente un fenómeno peligroso, reducir su peligrosidad o evitar la exposición de los elementos ante el mismo.

- b. Disminuir sus efectos sobre la población, la infraestructura, los bienes y servicios, reduciendo la vulnerabilidad que exhiben. La mitigación es el resultado de la decisión en el ámbito político de un nivel de riesgo aceptable obtenido en un análisis extensivo del mismo y bajo el criterio de que dicho riesgo no es posible reducirlo totalmente.

### Plan de emergencias

Definición de funciones, responsabilidades y procedimientos generales de reacción y alerta institucional, inventario de recursos, coordinación de actividades operativas y simulación para la capacitación, con el fin de salvaguardar la vida, proteger los bienes y recobrar la normalidad de la sociedad tan pronto como sea posible después de que se presente un fenómeno peligroso. Consiste en una propuesta normada de organización de las acciones, personas, servicios y recursos disponibles para la atención del desastre, con base en la evaluación de riesgos, disponibilidad de recursos materiales y humanos, preparación a la comunidad, capacidad de respuesta local e internacional, etcétera. Determina la estructura jerárquica y funcional de las autoridades y organismos llamados a intervenir en la atención y establece el sistema de coordinación de las instituciones, los recursos y medios tanto públicos como privados necesarios para cumplir el objetivo propuesto.

### Plan de gestión de riesgos

Conjunto coherente y ordenado de estrategias, programas y proyectos, que se formula para orientar las actividades de reducción, mitigación, prevención, previsión y control de riesgos, y la respuesta y recuperación en caso de desastre. Ofrece el marco global e integrado, el detalle de las políticas y estrategias globales y los niveles jerárquicos y de coordinación existentes para el desarrollo de planes específicos, sectoriales, temáticos o territoriales relacionados con los distintos aspectos del riesgo y desastre.

### Predicción

Acción y efecto de estimar y anunciar con base en la ciencia o por conjetura, la posibilidad de que ocurra un fenómeno destructivo o calamidad

### Preparación (preparativos)

- a. Medidas cuyo objetivo es organizar y facilitar los operativos para el efectivo y oportuno aviso, salvamento y rehabilitación de la población y la economía en caso de desastre. La preparación se lleva a cabo mediante la organización y planificación de las acciones de alerta, evacuación, búsqueda, rescate, socorro y asistencia que deberán realizarse en caso de emergencia.
- b. Garantizar que los sistemas, procedimientos y recursos requeridos para hacer frente a una emergencia o desastre están disponibles para proporcionar ayuda oportuna a los afectados, usando los mecanismos existentes cuando sea posible (formación, sensibilización, planes de emergencia, sistemas de alerta temprana).

### Prevención de riesgos

Medidas y acciones dispuestas con anticipación que buscan prevenir nuevos riesgos o impedir que se desarrollen y se consoliden. Significa trabajar en torno a amenazas y vulnerabilidades latentes. Visto de esta manera, la prevención de riesgos se encaja en la gestión prospectiva del riesgo, dado que la prevención absoluta rara vez es posible, la prevención tiene una connotación semiutópica y debe ser vista a la luz de consideraciones sobre el riesgo aceptable, el cual es socialmente determinado en sus niveles.

**Pronóstico**

Determinación de la probabilidad de que un fenómeno físico se manifieste con base en: el estudio de su mecanismo físico generador, el monitoreo del sistema perturbador o el registro de eventos en el tiempo. Un pronóstico puede ser a corto plazo, por lo general basado en la búsqueda e interpretación de señales o eventos precursores del fenómeno peligroso; a mediano plazo, basado en la información estadística de parámetros indicadores de la potencialidad del fenómeno, y a largo plazo, basado en la determinación del evento máximo probable o creíble dentro de un periodo que pueda relacionarse con la planificación del área afectable.

**Reconstrucción**

Proceso de reparación a mediano y largo plazo, del daño físico, social y económico, y de recuperación de las estructuras afectadas, a un nivel de desarrollo igual o superior al existente antes del desastre y que asegure su sostenibilidad. Es el proceso de desarrollo social, económico y sostenible de la comunidad ubicada en el territorio afectado por un desastre.

**Recuperación**

Proceso de restablecimiento de condiciones aceptables y sostenibles de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción de la infraestructura, bienes y servicios destruidos, interrumpidos o deteriorados en el área afectada, y la reactivación o impulso del desarrollo económico y social de la comunidad bajo condiciones de menor riesgo que lo que existía antes del desastre. Se debería lograr a partir de la evaluación de los daños ocurridos en el análisis de prevención de riesgos y en los planes de desarrollo económico y social establecidos.

**Reducción de riesgos**

Marco conceptual y el desarrollo sistemático, y aplicación de políticas, estrategias y prácticas para reducir al mínimo los riesgos ante desastres en toda la sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de las amenazas, en el amplio contexto del desarrollo sostenible.

**Rehabilitación**

Acciones que se realizan inmediatamente después del desastre. Consiste en la recuperación temporal de los servicios básicos (agua, desagüe, comunicaciones, alimentación y otros), que permitan normalizar las actividades en la zona afectada por el desastre. La rehabilitación es parte de la respuesta ante una emergencia. Restablecimiento de las condiciones mínimas de vida, mediante la recuperación a corto plazo de los servicios básicos y del inicio de la reparación del daño físico, social y económico causado por un desastre.

**Respuesta**

Etapas de la atención que corresponde a la ejecución de las acciones previstas en la etapa de preparación y que, en algunos casos, ya han sido antecedidas por actividades de alistamiento y movilización, motivadas por la declaración de diferentes estados de alerta. Corresponde a la reacción inmediata para la atención oportuna de la población.

### **Sistema de alerta temprana**

Comprende la suma de las políticas, estrategias, instrumentos y acciones particulares referidos a la identificación y monitoreo de amenazas, vulnerabilidades y riesgo; el diseño e implementación de alertas o alarmas relacionadas con la ocurrencia inminente de eventos peligrosos; los preparativos para la respuesta a emergencias y la ejecución de los mismos.

### **Sistema integrado de información**

Base de conocimiento de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos, de vigilancia y alerta, de capacidad de respuesta y de procesos de gestión, al servicio de las instituciones y de la población; fundamental para la toma de decisiones y la priorización de las actividades y proyectos de gestión de riesgos.

## **7. Los procesos sociales, la autoprotección y el riesgo**

### **Adaptabilidad**

Capacidad o habilidad de un individuo o grupo social de ajustarse a cambios en su ambiente externo, natural y construido, con fines de supervivencia y sostenibilidad.

### **Capacidad**

Combinación de todas las fuerzas y recursos disponibles en una comunidad u organización que pueden reducir el nivel de riesgo o los efectos de ello.

### **Capacidad de seguir adelante (*Coping Capacity*)**

La capacidad de personas y organizaciones de utilizar recursos existentes para lograr fines positivos durante las condiciones anormales, extremas y adversas asociadas con un desastre. El fortalecimiento de estas capacidades normalmente construye resiliencia frente a amenazas.

### **Resiliencia**

Capacidad de un ecosistema, sociedad o comunidad de absorber un impacto negativo asociado con un fenómeno físico dañino y de recuperarse posteriormente.

# Sumario de autores y colaboradores

## **Elena Correa**

Psicóloga colombiana con especialización en Planeación del Desarrollo Regional de la Universidad de los Andes de Bogotá. Tiene más de 25 años de experiencia en el manejo de impactos socioeconómicos de proyectos de desarrollo y en reasentamiento de población. Se desempeña como especialista en Desarrollo Social sénior, en el Departamento de Desarrollo Social del Banco Mundial, donde trabaja el tema de reasentamiento de población. Antes de vincularse al Banco Mundial fue docente de varias universidades colombianas, coordinadora de reasentamiento y relaciones con la comunidad en dos proyectos hidroeléctricos de América Latina y consultora internacional. Entre sus publicaciones se destaca el libro *Impactos socioeconómicos de grandes proyectos. Evaluación y manejo* (1999). (ecorrea@worldbank.org).

## **Fernando Ramírez**

Ingeniero Civil colombiano, con maestría en geotécnica de la Universidad Nacional de Colombia. Tiene 25 años de experiencia profesional, 15 de ellos en el área de gestión de riesgo de desastres, en especial, en el diseño de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local, ejecución de programas para reducción de riesgo y atención de emergencias. Ha realizado múltiples investigaciones sobre amenazas, vulnerabilidad y riesgo. Fue jefe de Proyectos del Instituto Colombiano de Geología, director de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá y asesor de la Estrategia Internacional de Reducción de Riesgo de Desastre para Latinoamérica. Se desempeña como especialista senior de gestión de riesgo en el Banco Mundial (framirezcortes@worldbank.org)

## **Haris Sanahuja**

De nacionalidad argentina, es licenciado en Biología y posee una maestría en Geografía de la Universidad de Costa Rica. En la actualidad reside en Panamá. Tiene 15 años de experiencia en el ámbito internacional en distintas áreas del desarrollo sostenible, con énfasis en el campo de la reducción de riesgo de desastres. Se ha desempeñado como consultor de organizaciones internacionales como el Banco

Mundial, subregionales como el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (Cepredenac) y agencias del Sistema de Naciones Unidas, como el Buró para la Prevención y Recuperación de Crisis del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD/BCPR) y la Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (UNISDR). Con esta instancia trabajó en la sede de Ginebra hasta 2005, para luego desempeñarse hasta 2009 como asesor regional de políticas de unidad regional para las Américas, con sede en Panamá. Entre sus principales investigaciones y contribuciones como coautor o revisor se encuentran las publicaciones de Naciones Unidas *Living with Risk: a global review of disaster reduction initiatives* (UNISDR) y *Reducing Disaster Risk: a Challenge for Development* (UNDP/ BCPR), junto a más de una docena de artículos científicos publicados en revistas especializadas en las áreas de gestión de riesgo de desastres y ecología (haris.sanahuja@gmail.com).



## Global Facility for Disaster Reduction and Recovery

1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433, USA

Teléfono: 202-458-0268  
E-mail: [drm@worldbank.org](mailto:drm@worldbank.org)  
Facsimile: 202-522-3227



THE WORLD BANK

GFDRR desea expresar su apreciación y agradecimiento especial a los asociados que apoyan la labor de GFDRR para proteger los medios de subsistencia y mejorar la vida de las personas: Academia Árabe de Ciencia, Tecnología y Transporte Marítimo, Alemania, Arabia Saudita, Australia, Banco Mundial, Bangladesh, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Colombia, Comisión Europea, Corea del Sur, Dinamarca, Egipto, España, Estados Unidos, Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Finlandia, Francia, Haití, India, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Malawi, México, Noruega, Nueva Zelandia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Holanda, Portugal, Reino Unido, Secretaría de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico, Senegal, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Turquía, Vietnam y Yemen

Asociados de GFDRR al momento de la impresión (mayo 2011).