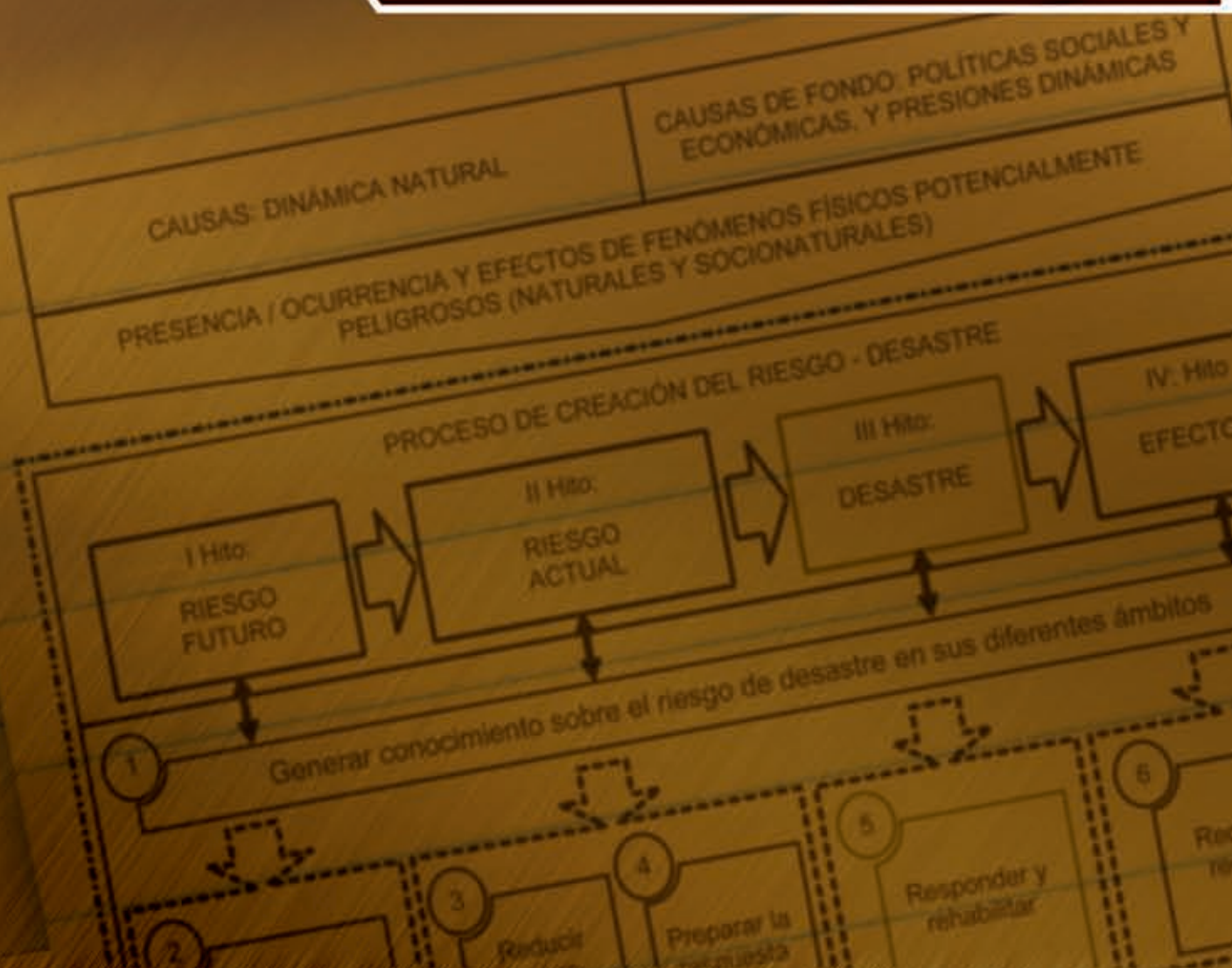


# La Gestión del Riesgo de Desastres

Un enfoque basado en procesos



## LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES: UN ENFOQUE BASADO EN PROCESOS

**Autores:** Lizardo Narváez, Allan Lavell, Gustavo Pérez Ortega

### Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN

**DIRECTORA:** Ana Campos García

**JEFE DE ASISTENCIA TÉCNICA INTERNACIONAL:** Harald Mossbrucker (2005 a marzo de 2009)

Jan Karremans (a partir de abril de 2009)

**COMUNIDAD  
ANDINA**



SECRETARÍA GENERAL

Secretaría General de la Comunidad Andina

Av. Aramburú, cuadra 4 esquina con Paseo de la República, San Isidro - Perú

Teléfono: (51 1) 411 1400 Fax: (51 1) 211 3329

[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-10975

ISBN: 978-9972-787-88-1

La elaboración de este documento ha sido posible gracias a la ayuda financiera de la Comisión Europea y la Secretaría General de la Comunidad Andina, mediante el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN.

El contenido de este documento es de exclusiva responsabilidad de los autores. No refleja necesariamente la opinión de la Comisión Europea, de la Secretaría General de la Comunidad Andina, ni del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres - CAPRADE.

**CORRECCIÓN DE ESTILO:** Enrique León Huamán

**FOTOGRAFÍAS:** Gustavo Wilches-Chaux PREDECAN

**DISEÑO:** Marcos Castellanos Solís

**DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN:** Maiteé Flores Piérola - PULL CREATIVO S.R.L.

Primera Edición

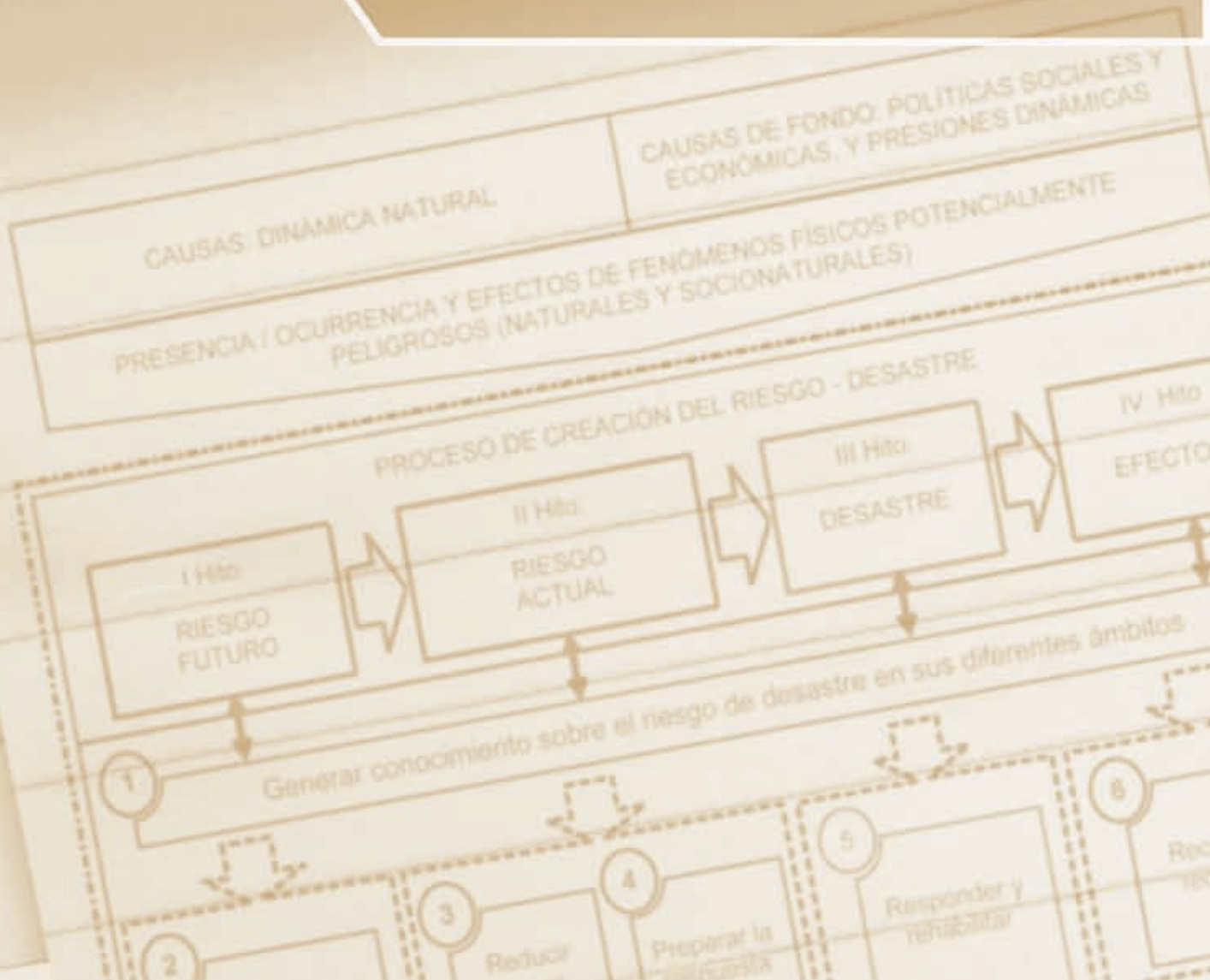
Lima, Perú, 2009

1,000 ejemplares



# La Gestión del Riesgo de Desastres

Un enfoque basado en procesos





## Índice

Prólogo .....	5
<b>PARTE I: BASES CONCEPTUALES</b>	
Sección 1: La construcción del riesgo de desastre.....	9
1.1. Conceptos básicos sobre riesgo y desastre.....	9
1.1.1. ¿Qué es riesgo de desastre? .....	9
1.1.2. ¿Cuáles son los factores que componen el riesgo?.....	10
1.1.3. ¿Qué significa la “construcción social de riesgo”? .....	11
1.1.4. Los factores de riesgo y su construcción social.....	12
1.1.5. La construcción de la vulnerabilidad.....	16
1.1.6. La dinámica de la sociedad, la dinámica del riesgo .....	18
1.1.7. Las implicaciones prácticas de los conceptos para el entendimiento del proceso de creación del riesgo de desastre .....	21
1.2. Modelo conceptual sobre el proceso de construcción del riesgo y desastre.....	22
1.2.1. El proceso Riesgo – Desastre, primer esquema: la construcción social del riesgo.....	23
1.2.2. El proceso Riesgo – Desastre, segundo esquema: la transformación del riesgo actual.....	29
Sección 2: La Gestión del Riesgo de Desastres y sus procesos constitutivos.....	33
2.1. Determinantes para entender la Gestión del Riesgo de Desastre.....	33
2.1.1. ¿Qué es Gestión del Riesgo de Desastres y cuál es su propósito? .....	33
2.1.2. Las características de una óptima gestión del riesgo .....	36
2.1.3. La Gestión del Riesgo, la Gestión del Desarrollo y su Sostenibilidad.....	38
2.1.4. La gestión correctiva y la gestión prospectiva del riesgo: una introducción .....	40
2.1.5. Descentralización y gestión del riesgo: la relevancia de lo local .....	42
2.2. Modelo conceptual sobre el proceso de intervención del riesgo de desastre .....	43
Sección 3: Enfoque por Procesos de la gestión: Bases conceptuales.....	45
3.1. La organización como sistema.....	45
3.1.1. Procesos en una organización sistémica.....	46
3.1.2. La misión y los procesos en una organización sistémica.....	48
3.1.3. Mecanismos de regulación en una organización sistémica.....	49
3.1.4. Diseño de una organización sistémica .....	50
3.2. Organización gestionada por funciones versus gestionada por procesos.....	51
3.3. Características de una organización gestionada por procesos .....	53
3.4. ¿Cómo mejorar la efectividad en las organizaciones mediante el análisis y mejora continua de sus procesos?.....	53

3.5 Mapas de los procesos de una organización.....	54
3.6 Análisis de los Procesos.....	55
3.7. Rediseño de procesos .....	58

## PARTE II: LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES DESDE EL ENFOQUE DE PROCESOS

Sección 4: Enfoque por Procesos en la Gestión del Riesgo de Desastres.....	61
4.1. La misión de un Sistema para la gestión del riesgo de desastres .....	63
4.2. Los procesos clave o misionales para la gestión del riesgo de desastres .....	64
4.2.1 Proceso clave “Generar conocimiento sobre el riesgo de desastre en sus diferentes ámbitos” .....	65
4.2.2 Proceso clave “Prevenir el riesgo futuro” .....	67
4.2.3 Proceso clave “Reducir el riesgo existente” .....	69
4.2.4 Proceso clave “Preparar la respuesta” .....	71
4.2.5 Proceso clave “Responder y rehabilitar” .....	73
4.2.6 Proceso clave “Recuperar y reconstruir” .....	75
4.3 Procesos de dirección y de apoyo. Mapa de procesos de la gestión del Riesgo de Desastres .....	77
4.4. ¿Cómo entender los procesos de la gestión del riesgo en el contexto del MAH, de la EAPAD y de las políticas de acción de los países andinos? .....	82

## PARTE III: EXPERIENCIAS EN LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE PROCESOS EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Sección 5: Experiencias de la aplicación del enfoque de procesos en la gestión del riesgo de desastres en la Subregión Andina.....	87
5.1. Los Procesos de dirección y coordinación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres de Colombia a cargo de la Dirección de Gestión de Riesgos .....	87
5.2. Los procesos misionales del Sistema Nacional de Defensa Civil del Perú .....	91
5.3. La experiencia local de la aplicación del enfoque de procesos en la caracterización de los procesos de preparativos y respuesta en el litoral ecuatoriano.....	95
5.4. Próximos pasos en materia de fortalecimiento institucional de los Sistemas / Plataformas Nacionales para la Gestión del Riesgo en la Subregión Andina a través del enfoque de procesos.....	98
Bibliografía .....	101

## Prólogo

El presente texto se propone como una herramienta conceptual dirigida a actores sociales e institucionales comprometidos con la gestión del riesgo de desastres. Busca avanzar en la comprensión del riesgo y su intervención a través de un enfoque basado en procesos, como un aporte para mejorar la coordinación de sistemas organizacionales con énfasis en los existentes en la subregión andina.

Dos elementos clave han animado y orientado la realización de este documento: (1) la consideración básica de que el riesgo de desastres se construye socialmente, a través de un proceso embebido en la dinámica del desarrollo y sobre el cual se fundamenta el concepto y la práctica de la gestión del riesgo de desastres; y (2) la necesidad y pertinencia de consolidar un enfoque basado en procesos para mejorar la organización y la coordinación de la gestión del riesgo, con particular relevancia en la subregión andina.

Estas dos consideraciones fueron constantes a lo largo de casi dos años de trabajo del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres –CAPRADE-, quien en su carácter de promotor de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres –EAPAD-, priorizó y lideró el fortalecimiento de la organización y coordinación de la gestión del riesgo en la subregión andina a través del enfoque basado en procesos con el acompañamiento del Proyecto CE-CAN Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina –PREDECAN.

El documento se organiza en cinco secciones: la primera aborda el proceso de creación o construcción del riesgo de desastres, identificando los hitos fundamentales de este proceso social, describiendo y acompañando con ejemplos las particularidades de cada uno de ellos. En la segunda sección se abordan los diversos procesos de intervención sobre riesgos y desastres, en los que se fundamenta la gestión del riesgo de desastres. Por su parte, la tercera sección incluye una descripción del enfoque de procesos a nivel teórico y detalla las principales herramientas para el análisis y rediseño de procesos; la cuarta sección ilustra la aplicación del enfoque de procesos a la gestión del riesgo de desastres, en donde se propone el Mapa de Procesos, incorporando aspectos tanto teóricos como prácticos para su aplicación. Finalmente, en la última sección, se presentan algunos ejemplos de avances logrados en la aplicación del enfoque de procesos, orientados al fortalecimiento de la organización y la coordinación de la gestión del riesgo en diferentes países y niveles territoriales de la subregión andina.

Sin embargo que el documento considera una visión del problema que es compartida plenamente por los autores, para su elaboración fue necesario una organización interna que permitiera la síntesis de las ideas fundamentales de acuerdo con la experiencia y el conocimiento previo de cada uno. De esta forma, las secciones 1 y 3 contaron con el aporte fundamental del Profesor Allan Lavell y del Economista Gustavo Pérez Ortega, respectivamente; mientras que las secciones 2 y 4 sintetizan el fruto de las discusiones y el intercambio de ideas entre los tres autores y contaron con la sistematización de Lizardo Narváez, quien además aportó a la construcción de la sección 5 y se encargó de la consolidación del documento final.

Constituye el objetivo más ambicioso de este documento el que las ideas propuestas sean discutidas y debatidas en beneficio del desarrollo conceptual de la gestión del riesgo de desastres y permitan, en este

sentido, mejorar los esquemas organizacionales contribuyendo con ello a la construcción de territorios más seguros y sociedades menos vulnerables.

Los autores de este escrito desean manifestar su agradecimiento por el constante apoyo recibido de los países andinos y sus instituciones encargadas de coordinar los diferentes Sistemas/Plataformas Nacionales para la Gestión del Riesgo de Desastres/Prevención y Atención de Desastres/Defensa Civil, en la subregión, quienes adecuaron y aprovecharon de forma diferenciada y con base en las prioridades de cada contexto, las opciones de apoyo sobre las cuales se fundamentó el trabajo de acompañamiento del Proyecto PREDECAN.

Asimismo, es importante y necesario agradecer a todos los funcionarios de las instituciones que conformaron los equipos de carácter directivo y técnico encargados del análisis y la mejora de los procesos, así como de los Coordinadores Nacionales del Proyecto PREDECAN en cada país, el equipo de Consultores y el personal de la Entidad Gestora del Proyecto, liderados por su Directora, la Ingeniera Ana Campos García, con el acompañamiento de los Jefes de Asistencia Técnica Internacional, Harald Mossbrucker y Jan Karremans.

Lizandro Narváez  
Allan Lavell  
Gustavo Pérez Ortega