



Vidas empoderadas.
Naciones resistentes.

Lineamientos para la participación comunitaria en la recuperación post desastre



Agradecimientos

La presente publicación, Lineamientos para la participación comunitaria en la recuperación post desastre, encargada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tiene como objetivo proporcionar orientación a los gobiernos nacionales y locales, organismos de las Naciones Unidas y sus asociados, organismos internacionales y otras partes interesadas sobre el proceso para involucrar a las comunidades en cada uno de los pasos de la recuperación.

Mediante el fomento de la participación activa de las personas y sus comunidades se pretende fundamentar y mejorar la calidad del proceso de recuperación posterior a un desastre, desde la evaluación de las necesidades posteriores al desastre hasta la planificación, implementación, monitoreo y evaluación del proceso de recuperación.


Los presentes lineamientos fueron redactados por la consultora independiente Mónica Trujillo, bajo la orientación de Krishna Vatsa y Rita Missal (PNUD), con la colaboración de Reshmi Theckethil, Ian King, Jacinda Fairholm y Mariana Iturrizaga para los estudios de caso.

Esta guía es producto de estudios bibliográficos y consultas con varias partes interesadas y ha beneficiado de las revisiones y aportes de Abdul Haseeb, Serena Arcone (PNUD), Nadia Islam, Alice Mortlock y otros colegas del Banco Mundial.

Finalmente, el PNUD desea agradecer a la Unión Europea, al Servicio de Instrumentos de Política Exterior de la Comisión Europea y al Gobierno de Luxemburgo por apoyar la publicación de este documento a través de los proyectos “Fortalecimiento de las capacidades para la evaluación de las necesidades posteriores a los desastres y la preparación para la recuperación” y “Construcción de capacidades para una recuperación resiliente”.

La actual versión de esta guía se publicó con motivo de la Conferencia Mundial de Reconstrucción y se actualizará con comentarios y contribuciones antes de fin de año.

Reproducción: Todos los derechos reservados. Queda prohibido reproducir, transmitir o almacenar en un sistema de recuperación cualquier parte de esta publicación, en cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado o de otro tipo, sin la autorización previa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.



Lineamientos para la participación comunitaria en la recuperación post desastre

Lista de acrónimos

BM	Banco Mundial
DRF	marcos de recuperación de desastres
HRBA	enfoque de programación basado en los derechos humanos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	organización de la sociedad civil
PDNA	evaluación de necesidades post desastre
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RRD	reducción del riesgo de desastres
VIH/sida	virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida

Índice

Lista de acrónimos	2
I. Introducción	5
1.1 Contexto y justificación	5
1.2 Propósito	6
1.3 Público objetivo	6
II. Mecanismos para la participación comunitaria	8
2.1 Los pilares de la participación	8
2.2 Información y comunicación	9
2.3 Consultas participativas	10
Estudio de caso 1: Participación comunitaria en la planificación de la recuperación post desastre en las Islas Vírgenes Británicas	13
2.4 Incentivos a la participación	14
2.5 Integración de las comunidades en los procesos de toma de decisiones	14
Estudio de caso 2: Consultas en línea a gran escala para la planificación de la recuperación El terremoto de Canterbury 2010-11 en Nueva Zelanda	16
2.6 Empoderamiento de la sociedad civil y los actores locales	17
Estudio de caso 3: El papel de la sociedad civil en la recuperación de Tamil Nadu	
Recuperación de la India en el contexto del tsunami asiático	19
2.7 La participación de grupos desfavorecidos	19
Estudio de caso 4: Recuperación liderada por la comunidad en Dominica	21
Estudio de caso 5: Superar los obstáculos a la participación de las mujeres	
La recuperación del tsunami en Indonesia	22
III. Participación de las comunidades en la evaluación de necesidades, la planificación, la implementación y el monitoreo	24
3.1 Evaluaciones de necesidades	24
Estudio de caso 6: Uso de las redes comunitarias existentes en la evaluación de necesidades	
La recuperación del tsunami en Aceh	26
3.2 Planificación participativa de la recuperación	27
Estudio de caso 7: Planificación participativa de las medidas de reconstrucción	28
3.3 Implementación participativa	30
Estudio de caso 8: Evaluación y planificación participativas de base amplia en Haití	
Recuperación urbana	31
3.4 Monitoreo participativo y auditoría	32
Estudio de caso 9: Monitoreo participativo y auditoría	
Recuperación post inundación en Colombia	33
Estudio de caso 10: Sistema de información y mecanismo de reparación de reclamos	36
Anexo 1: Técnicas para consultas participativas	37
Anexo 2: Estudios de caso adicionales	41
Anexo 3: Recursos útiles	47



I. Introducción

1.1 Contexto y justificación

Con frecuencia, los procesos de recuperación post desastre se planifican e implementan de manera centralizada, siguiendo un modelo vertical descendente que prescinde de la participación de las comunidades afectadas en su propio proceso de recuperación. Los contextos que suceden a la ocurrencia de un desastre revisten una especial dificultad ya que pueden generar daños y sufrimiento humano a gran escala y exigen la pronta provisión de ayuda humanitaria y servicios de recuperación. En tales contextos, la participación comunitaria puede en ocasiones percibirse como un tedioso proceso adicional al ya enorme desafío de lidiar con un desastre. Sin embargo, la experiencia demuestra que cuando no se consulta a las comunidades y estas no participan activamente en el proceso, las intervenciones de recuperación pueden ser inapropiadas e ineficaces.

La recuperación post desastre debe garantizar que las personas puedan participar, negociar, influir, controlar y exigir a las instituciones que rindan cuentas acerca de las decisiones que afectan a sus vidas durante el proceso de recuperación. Así, los programas de recuperación centrados en las personas responden a las necesidades y prioridades de las comunidades afectadas, se basan en sus conocimientos, habilidades y capacidades, son más adecuados desde una perspectiva cultural, aseguran la implicación y el empoderamiento, y sus perspectivas de éxito son mucho mayores.

La participación también puede mejorar la efectividad y los resultados de la recuperación post desastre. Involucrar a las personas y sus comunidades ayuda a mejorar la prestación y la calidad de los servicios de recuperación, mejora la inclusión social y brinda una mayor transparencia y rendición de cuentas. Otros de los beneficios importantes de la participación comunitaria en los procesos de recuperación y desarrollo que se han documentado son los siguientes:

- Reúne a las diversas partes interesadas en torno a un objetivo común y un proceso compartido;
- Aumenta la participación en la toma de decisiones;
- Aumenta la inclusión de grupos de población a menudo marginados;
- Aumenta la legitimidad del proceso de recuperación en sí;
- Se aprovechan los recursos locales, tanto humanos como materiales;
- Fomenta las asociaciones entre comunidades, gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil (OSC);
- Los resultados de los proyectos se ajustan más a las necesidades locales y los resultados son más sostenibles;
- Mejora la calidad de la prestación de servicios;
- Se garantiza la implicación local en el proceso de recuperación y sus resultados;
- Se fomenta una ciudadanía más activa e informada;
- Se mejora la rendición de cuentas del sector público;
- Reduce la dependencia de las comunidades de la ayuda externa;
- Prepara a las comunidades para responder mejor a futuros desastres porque tienen experiencia y relación con los responsables de la toma de decisiones.

Podemos considerar que una comunidad es un grupo de personas que viven en el mismo lugar o que comparten alguna característica particular, por ejemplo, una cultura, un sistema de valores, intereses, etc. En el presente documento, la participación comunitaria se refiere a la participación de las personas afectadas por un desastre en los procesos de recuperación post desastre desde el nivel más local de la comunidad, pero también desde el ámbito parroquial, distrital, provincial o subregional.

Una de las bases fundamentales para la participación comunitaria en la recuperación post desastre es el derecho humano a participar. De hecho, uno de

los principios básicos del marco internacional de derechos humanos es que todo ser humano están facultado para participar en un desarrollo en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, contribuir a ese desarrollo y disfrutar de él. Esto se refleja en la Declaración para un entendimiento común de las Naciones Unidas sobre el enfoque basado en los derechos humanos (HRBA, por sus siglas en inglés), reconocido en 2003 por los organismos del sistema de las Naciones Unidas.

El HRBA aplicado a la recuperación post desastre implica que se deben garantizar las condiciones básicas necesarias para aumentar la capacidad de las personas para tomar sus propias decisiones y transformar esas elecciones en las acciones y resultados de recuperación deseados. La participación es tanto un objetivo como un medio de desarrollo. La exposición y la vulnerabilidad de las personas ante los desastres y el cambio climático se relacionan con otras desigualdades enraizadas en un desarrollo dispar y en la discriminación por motivos de género, clase, etnia, edad y discapacidad. Los principios principales del HRBA son los siguientes:

- Universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos,
- Igualdad y no discriminación,
- Participación e inclusión,
- Transparencia,
- Empoderamiento,
- La obligación de los garantes de derechos de rendir de cuentas,
- Mecanismos de cumplimiento de los derechos.

Los lineamientos que se incluyen en este documento se basan y promueven los principios anteriores, y están en consonancia con la misma visión de participación comunitaria y participación ciudadana reconocida en los tres acuerdos mundiales de referencia firmados en 2015: 1) el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2) el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, y 3) los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

1. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 exige un enfoque de reducción del riesgo de desastres (RRD) que incluya a toda la sociedad en su conjunto. Alienta a los gobiernos a buscar la contribución activa de las partes interesadas

pertinentes, incluidas mujeres, infancia y juventud, personas con discapacidad, personas pobres, migrantes, pueblos indígenas, el voluntariado, la comunidad de profesionales y las personas de edad avanzada, en el diseño y la implementación de políticas, planes y normas de RRD.

2. El Acuerdo de París sobre el Cambio Climático afirma “la importancia de la educación, la formación, la sensibilización y participación del público, el acceso público a la información y la cooperación a todos los niveles en los asuntos de que trata el presente Acuerdo”. De manera similar, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) apela a la participación pública para abordar el cambio climático y desarrollar respuestas adecuadas para garantizar que las personas participen “en las actividades y procesos de toma de decisiones que impactan directamente en sus vidas y su bienestar”.
3. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible se plantean como propósito recurrente y general “no dejar a nadie atrás”. Se entiende que las personas y comunidades marginadas son titulares de derechos que deben participar e involucrarse en las iniciativas impulsadas para exigir sus derechos. Las mujeres y las niñas, las personas de las zonas rurales, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y lingüísticas, las personas con discapacidad, las personas migrantes, las minorías de género y sexuales, la juventud y las personas de edad avanzada suelen quedar rezagadas de manera desproporcionada. Con la adopción de los ODS, los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a “esforzarse por llegar primero a los más rezagados”.

1.2 Propósito

El objetivo principal de estos *Lineamientos para la participación comunitaria en la recuperación post desastre* es proporcionar alguna orientación a los gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, ONG internacionales, el sector privado y otras partes interesadas sobre cómo involucrar a las comunidades en cada uno de los pasos del proceso de recuperación.

En última instancia, se pretende mejorar la calidad del proceso de recuperación post desastre

mediante el fomento de la participación activa de las personas y sus comunidades, desde la evaluación de las necesidades post desastre hasta la planificación, implementación, monitoreo y evaluación del proceso de recuperación.

Para ello, esta guía ha sido concebida como una herramienta práctica y orientada a la acción que se completa con un amplio conjunto de estudios de caso para ejemplificar cómo se han implementado enfoques participativos impulsados por la comunidad en varios países en diversas situaciones de desastre.

1.3 Público objetivo

Esta guía pretende ayudar a los profesionales que participan en la evaluación, planificación e implementación de programas de recuperación post desastre, incluidos los equipos nacionales e internacionales que participan en las evaluaciones de necesidades post desastre (PDNA) y que

diseñan marcos de recuperación post desastre (DRF).

También va destinada al personal técnico, así como a las personas encargadas de dirigir y coordinar los procesos de recuperación, el alto funcionariado gubernamental y los ministerios responsables de los esfuerzos de recuperación y reconstrucción, la dirección y el personal técnico de organismos multilaterales en la sede central y en los países que puedan ser requeridos para apoyar las iniciativas de recuperación nacional. Esto incluye la figura del/la Coordinador/a Humanitario (HC)/Coordinador/a Residente (RC), los Equipos de las Naciones Unidas en los países, los representantes de los organismos de las Naciones Unidas en los países, el Banco Mundial y la Unión Europea, así como las unidades, departamentos o servicios de la sede central relacionados con la recuperación post desastre.

II. Mecanismos para la participación comunitaria

Esta sección presenta diversos mecanismos que pueden adoptarse para promover la participación de la comunidad en los procesos de recuperación post desastre. Cada uno de los mecanismos utilizados será siempre específico para un determinado contexto y adaptado a las circunstancias y necesidades locales. El objetivo debe ser utilizar todas las estrategias de acción posibles para mejorar la participación y, en última instancia, apoyar la sostenibilidad a largo plazo del proceso de recuperación en las comunidades afectadas.

Son numerosos los mecanismos que pueden utilizarse para la participación comunitaria en los procesos de recuperación post desastre. Esta sección presenta un conjunto de seis mecanismos que resultan estratégicos y efectivos para fomentar, apoyar y fortalecer la participación de las comunidades y sus ciudadanos:

1. Información y comunicación
2. Consultas participativas
3. Incentivos a la participación
4. Integración de las comunidades en los procesos de toma de decisiones
5. Empoderamiento de la sociedad civil y los actores locales
6. Participación de grupos desfavorecidos

2.1 Los pilares de la participación

No existe una concepción o definición única de participación dentro de la comunidad internacional. Una definición de participación que puede resultar de utilidad es la que se proporciona en el Manual de participación de ALNAP: “Se entiende por participación la implicación de las personas afectadas por la crisis en una o más fases de un proyecto o programa humanitario: evaluación, diseño, implementación, monitoreo o evaluación”¹¹. En estos lineamientos, se considera que la participación es un proceso por el cual las comunidades participan en cada una de las etapas del proceso de recuperación.

Informar, consultar, involucrar, colaborar y empoderar a las comunidades son los componentes básicos de la participación. La participación supone satisfacer los intereses de toda la comunidad. Cuando cada uno de los miembros de una comunidad tiene la oportunidad, directa o mediante representación, de participar en el diseño, la implementación y el monitoreo de iniciativas a nivel comunitario, la probabilidad de que el programa de recuperación refleje con precisión sus necesidades e intereses reales es mucho mayor.

Informar	Consultar	Implicar	Colaborar	Empoderar
Proporcionar a las comunidades afectadas información equilibrada y objetiva que les ayude a comprender las alternativas, oportunidades y/o soluciones de recuperación	Obtener retroalimentación de la comunidad sobre el análisis de necesidades, priorizar alternativas de recuperación e influir en las decisiones	Trabajar directamente con las comunidades durante todo el proceso de recuperación para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones sean entendidas y consideradas de manera consistente	Asociarse con las comunidades y las OSC en cada aspecto del proceso de toma de decisiones, incluidos la planificación, la implementación y el monitoreo de la recuperación	Colocar la toma de decisiones final en manos de las comunidades

Fuente: adaptado de IAPP, 2014

¹ ALNAP, 2003A, p. 20

El enfoque toma en consideración las diferentes experiencias, necesidades y capacidades de los diversos grupos de la comunidad.

La participación garantiza que las partes interesadas nacionales y locales estén implicados y controlen de forma genuina los procesos de recuperación en todas las fases del ciclo de programación: evaluación, planificación, implementación, monitoreo y evaluación.

Por lo tanto, la recuperación post desastre requiere un proceso participativo y de aprendizaje vertical ascendente, continuo e iterativo, algo que es esencial para un impacto sostenido. Unos procesos de recuperación participativos a nivel comunitario, desde la planificación hasta el monitoreo y la presentación de informes, pueden mejorar los resultados al tiempo que se construyen y fortalecen las capacidades locales, las innovaciones y la implicación de las partes.

2.2 Información y comunicación

La información y la comunicación son elementos subyacentes a todos los niveles de la participación. Cuanto más transparente sea el proceso de recuperación, mayores serán los niveles de compromiso y la probabilidad de éxito. Esto requiere compartir información y conocimiento sobre todos los aspectos que son relevantes para las comunidades afectadas y en relación con cada paso del proceso de recuperación —diagnóstico, planificación, implementación, resultados, monitoreo y evaluación—.

La transparencia a través de información y comunicación aporta importantes beneficios a las comunidades afectadas:

- Asegura que las comunidades conozcan los desafíos a los que se enfrentan, los proyectos de recuperación planificados y las instituciones que los implementan, y de los cuales tanto los actores estatales como los no estatales tienen que rendir cuentas.
- Conocer sus derechos empodera a las comunidades.
- Unas comunidades informadas pueden aprovechar las oportunidades de recuperación, acceder a los servicios disponibles, expresar sus preocupaciones, ejercer sus derechos y negociar mejoras.
- La divulgación de información sobre el desempeño institucional promueve un mejor desempeño por parte de todos los interesados, incluidos el gobierno, los proveedores de servicios públicos y las OSC.
- La divulgación de información también favorece la transparencia, que sirve como elemento de

control contra la corrupción o el uso indebido de los recursos del proyecto y los servicios de recuperación.

- Las actualizaciones del proyecto aseguran la rendición de cuentas a las comunidades afectadas por el desastre.
- Se aumentan las posibilidades de que todos tengan las mismas oportunidades de participar.

Existen múltiples canales para el intercambio de información y la comunicación con las comunidades. Estos son algunos de los métodos que se pueden considerar:

- Foros públicos o reuniones informativas,
- Reuniones comunitarias, por ejemplo, servicios religiosos o reuniones de grupos de mujeres,
- Distribución de folletos, carteles, boletines, etc. En áreas donde tengan la máxima visibilidad y recepción,
- Libros ilustrados para llegar a grupos de personas analfabetas o que hablan otros idiomas,
- Los medios de comunicación a través de sesiones informativas, comunicados y conferencias de prensa,
- Emisoras de radio y periódicos comunitarios,
- Presentaciones en reuniones formales o talleres,
- Películas o videos,
- Internet y redes sociales,
- Exposiciones.

Al seleccionar un método, es necesario considerar la importancia de que la información sea oportuna, precisa y relevante, y de presentarla en idiomas, formatos y canales que sean culturalmente apropiados y accesibles para diferentes grupos socioeconómicos. Los canales elegidos deben ser los más utilizados y de mayor confianza, pero también aquellos capaces de llegar a públicos especiales, como los grupos marginados o desfavorecidos. Elija métodos que posibiliten la retroalimentación y respuesta de las comunidades. Documentar y registrar los comentarios relevantes de las comunidades facilita la rendición de cuentas. Es probable que lo más efectivo sea recurrir a medios de comunicación diversos, tanto tradicionales como modernos, ya que esto garantiza la inclusión y el acceso de todos los miembros de las comunidades afectadas. Considere la posibilidad de diseñar una estrategia de información y comunicación como parte del plan comunitario de recuperación y los acuerdos de implementación.

2.3 Consultas participativas

Un requisito previo para realizar consultas participativas es conocer y comprender el contexto local. El contexto local puede bien fomentar bien limitar la participación de la comunidad, dependiendo de cuán propicio sea el entorno para la participación, la cultura local, las normas sociales o las tradiciones, entre otros factores. Por lo tanto, un primer paso natural en cualquier proceso de participación es conocer el contexto local, en particular los siguientes elementos:

1. Saber quiénes son las principales partes interesadas en el ámbito local.
2. Conocer los recursos y capacidades de las comunidades afectadas que pueden contribuir a la participación.
3. Preparar la consultas participativas.
4. Técnicas y herramientas de consulta participativa.

Para integrar a las comunidades en los procesos de toma de decisiones también es necesario saber cuál es la implicación de las comunidades en las decisiones locales y cómo operan las relaciones de poder en el nivel local, es decir, quién posee y controla los recursos, quién define la agenda y quién toma las decisiones. La sección 2.5 contiene orientación sobre cómo evaluar estos factores clave.

Saber quiénes son las principales partes interesadas en el ámbito local

La arquitectura institucional y organizativa de las comunidades, incluidas las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil, además de las autoridades locales, forma una base importante de los procesos de participación. Estas entidades ofrecen múltiples oportunidades para construir alianzas en la recuperación post desastre ya que los actores locales están directamente conectados con las comunidades y la población afectada, y tienen una amplia capacidad para movilizar, organizar comunidades e implementar intervenciones de recuperación. Sin embargo, también pueden obstaculizar la participación real si son excluidas. Por ello, es necesario identificar, consultar e involucrarse con los actores locales en el proceso.

A continuación se detallan los principales grupos de partes interesadas que se pueden identificar:

- Liderazgo comunitario: estructuras y mecanismos del liderazgo comunitario en el área local y representantes de la comunidad (por ejemplo, jefes, personas ancianas, líderes

religiosos, etc.).

- Organizaciones de la sociedad civil: pueden incluir grupos ambientalistas, cooperativas, sindicatos, asociaciones formales e informales, movimientos de sin tierras, organizaciones de mujeres, movimientos por la paz y ONG de desarrollo local, grupos de expertos, congregaciones religiosas y movimientos de base, pueblos indígenas, entre otros grupos locales y comunitarios.
- Autoridades locales: organismos e instituciones gubernamentales con oficinas locales o distritales, como ministerios sectoriales, protección civil, alcaldías y consejos sindicales, entre otros.
- Grupos de interés: por ejemplo, grupos étnicos o religiosos y grupos de riqueza como los sin tierra o los agricultores, usuarios de servicios específicos, entre otros grupos.
- Redes y asociaciones interinstitucionales: por ejemplo, redes académicas o universitarias, grupos de incidencia política, cooperativas, redes de parentesco y otras asociaciones formales o informales de actores o sectores con intereses compartidos.

Conocer los recursos y capacidades de las comunidades afectadas que pueden contribuir a la participación

Es necesario comprender la arquitectura de las comunidades afectadas, su cultura y tradiciones, recursos y capacidades, y que se entienda cuáles son sus necesidades de recuperación. Esto garantiza que el proceso de recuperación se construya a partir de sus conocimientos, habilidades y otras formas clave de capital, así como que los proyectos de recuperación respondan al contexto local y a las prioridades de las comunidades afectadas. Por lo general, esto se logrará realizando consultas y visitas de campo relacionadas con la evaluación de necesidades o PDNA. Sin embargo, también puede formar parte del primer paso en la planificación de la recuperación a nivel comunitario. La siguiente lista de verificación puede servir como referencia para identificar los recursos y capacidades clave de las comunidades afectadas²:

Capital humano: la experiencia, las habilidades laborales y la salud física de las comunidades, que permiten u obstaculizan su participación en los programas de recuperación.

Capital social: los recursos sociales de las comunidades, como redes, asociaciones y grupos de parentesco, o afiliaciones en organizaciones, comités o consejos de administración local. Se

² Adaptado del Marco de Medios de Vida Sostenibles

incluyen aquí los grupos que reciben algún tipo de asistencia, como programas de redes de protección social, así como las normas o leyes que afectan positiva o negativamente la participación de la comunidad.

Capital natural: recursos naturales disponibles en las comunidades afectadas, como agua, tierras agrícolas, bosques o recursos genéticos, que pueden apoyar la recuperación.

Capital físico: infraestructura básica e insumos de producción que dan soporte a las comunidades y los medios de vida, como escuelas, centros de salud, centros comunitarios, carreteras e infraestructura similar.

Capital financiero: recursos financieros como vales, programas de efectivo, crédito, planes de ahorro, fondos rotativos y remesas, entre otras fuentes.

Al considerar todo lo anterior, la atención debe centrarse en aquellos recursos, experiencia, conocimientos y capacidades de las comunidades que pueden movilizarse para apoyar la participación en proyectos de recuperación. El objetivo debe ser utilizar y aprovechar los recursos disponibles, empoderar a los grupos comunitarios establecidos y utilizar los mecanismos participativos ya existentes, en lugar de introducir nuevos esquemas que ignoren o debiliten las capacidades de las comunidades afectadas. A continuación se incluye una lista de verificación adicional de las capacidades a considerar para una identificación exitosa de las oportunidades clave para integrar la participación comunitaria en el proceso de recuperación:

- Mecanismos locales de prestación de servicios que apoyan la participación comunitaria.
- Infraestructura y servicios existentes para la participación comunitaria, por ejemplo, centros comunitarios, centros de día y canales de comunicación e intercambio de información como radio o boletines, etc.
- Normas culturales o sociales, tradiciones y creencias religiosas que afectan la participación comunitaria, por ejemplo, aquellas que apoyan la acción y colaboración colectiva de la comunidad o que marginan a grupos específicos de la población.
- Grupos de población vulnerables, como ancianos, personas con discapacidad o VIH/sida, personas sin tierra o sin hogar, hogares encabezados por mujeres, etc.
- Niveles de participación y representación de grupos vulnerables en OSC, organizaciones

comunitarias y otros procesos participativos.

- Percepción de las necesidades y expectativas de las comunidades.
- Obstáculos para la participación de la comunidad, como la distancia, los horarios laborales, el transporte, las limitaciones económicas, etc., y las posibles soluciones para superarlos.

Preparar la consultas participativas

Las consultas son uno de los componentes clave de la participación comunitaria. Son fundamentales durante todo el proceso de recuperación, desde la evaluación de necesidades hasta la planificación e implementación de la recuperación y el proceso de monitoreo y evaluación. Se presentan a continuación algunas orientaciones pertinentes para las consultas participativas con las comunidades afectadas:

- Utilizar las estructuras y mecanismos participativos ya existentes.
- Involucrar a un amplio abanico de partes interesadas clave a nivel local.
- Invitar a las partes interesadas nacionales y municipales, en particular a las autoridades gubernamentales, a aumentar su influencia.
- Ser transparente y brindar acceso oportuno a la información para todos los participantes.
- Facilitar el diálogo y el intercambio de información
- Generar consensos que reflejen la diversidad de puntos de vista existente en el seno de las comunidades.
- Involucrar a las mujeres y los grupos desfavorecidos en consultas amplias o en grupos separados cuando sea necesario utilizando sus propias organizaciones o procesos existentes, como los consejos de ancianos, jefes y líderes tribales, y grupos de mujeres.

Además, se debe invertir tiempo en preparar cuidadosamente las consultas para garantizar que sean efectivas y apropiadas, y para cumplir con el principio de “no hacer daño”³. A continuación se presenta, a modo de referencia, una lista de verificación con los puntos a tener en cuenta en la organización de una consulta participativa:

- A partir del análisis de las partes interesadas, identificar quién debe participar.
- Establecer objetivos claros, una lista de los principales problemas que se abordarán en la consulta y los resultados esperados.
- Definir los términos de la consulta, por

³ El principio de “no hacer daño” se refiere a la prevención y mitigación de cualquier acción que pueda tener un impacto negativo en las poblaciones afectadas.

ejemplo, de qué forma las partes interesadas participantes van a aportar sus contribuciones.

- Seleccionar el método de consulta más apropiado y efectivo y preparar los materiales necesarios.
- Aclarar cuáles son los derechos y responsabilidades de cada participante (autoridades locales, OSC, líderes comunitarios, etc.).
- Definir claramente el proceso de consulta (facilitación, grupos de trabajo, debates plenarios abiertos, etc.).
- Proporcionar toda la información necesaria antes de la consulta (agenda, lista de participantes, arreglos prácticos).
- Eliminar cualquier obstáculo potencial para la participación de las personas y crear incentivos, como que la ubicación sea accesible, los horarios convenientes y se propongan arreglos de transporte, seguridad, comidas, etc.
- Determinar los recursos disponibles y los recursos necesarios (financieros, materiales, servicios, infraestructura, etc.).
- Decidir cómo se documentarán y difundirán los resultados de la consulta.
- Elaborar informes y difundir los resultados de la consulta entre las partes interesadas y las comunidades participantes.

Estos términos deben ser entendidos y acordados por todos los interesados. En general, este proceso será estratégico para:

- Movilizar el apoyo público y político para el proceso.
- Contar con el apoyo de todas las partes interesadas pertinentes, incluidos los miembros de la comunidad.
- Generar una amplia implicación en el proceso participativo.
- Aumentar la transparencia, la legitimidad y la influencia.

Dependiendo del método elegido para la consulta, el proceso puede activarse a través de una campaña de divulgación dirigida a todas las comunidades afectadas utilizando folletos o volantes, a través de canales de medios de comunicación como la radio, televisión, Internet u otras plataformas, o mediante convocatoria pública.

Consulta participativa: técnicas y herramientas

Existen múltiples enfoques y técnicas participativas con un enfoque ascendentes, desde abajo hacia

arriba, que pueden aplicarse de manera efectiva para consultar con las comunidades. La técnica que se adopte siempre dependerá del contexto local. Recurrir a una combinación de técnicas puede ser muy útil, ya que esto puede facilitar un proceso de consulta más amplio y democrático con todos los miembros clave de la comunidad y, por lo tanto, un análisis más objetivo. A continuación se presentan ejemplos de algunas de las técnicas más utilizadas. El anexo 1 contiene más información sobre estos y otros métodos.

Análisis de las partes interesadas: Este análisis suele incluir tres pasos principales: 1) identificación de las partes interesadas, 2) determinación de los intereses de las partes interesadas, mapeo de las relaciones de poder y las influencias, y 3) priorización de la participación entre los diferentes grupos de partes interesadas. El objetivo final del análisis de las partes interesadas es identificar aquellas entidades, grupos y personas que pueden verse más afectadas por el proceso de recuperación o que pueden ejercer una mayor influencia en el éxito de la misma de manera que se pueda buscar, priorizar y adaptar su participación con el fin de garantizar un éxito que maximice los beneficios y minimice los daños⁴.

Caminatas transversales y observación de los participantes: Durante las visitas de campo, las caminatas transversales posibilitan una observación directa en el terreno de las condiciones de las comunidades afectadas por desastres.

Foros comunitarios: Un foro abierto a todos los miembros de la comunidad puede constituir una primera consulta útil para tener una idea general de la situación en las comunidades afectadas y obtener las opiniones y perspectivas de todos.

Reuniones consultivas: Pueden ser efectivas para entablar discusiones más formales con las partes interesadas clave (autoridades gubernamentales, representantes comunitarios o religiosos, organizaciones de la sociedad civil, etc.) para así obtener una visión general del contexto del desastre, identificar áreas y ubicaciones problemáticas, y mantener una primera conversación sobre la metodología de la recuperación y el proceso de participación.

Debates de grupos focales: Esta técnica es efectiva para consultar directamente a los miembros de las comunidades afectadas, conocer sus opiniones, identificar sus problemas, capacidades, necesidades de recuperación y prioridades. Los debates pueden organizarse con miembros de la comunidad que representen intereses variados, por ejemplo, diferentes grupos étnicos y de riqueza, o pueden organizarse con

⁴ Stakeholder Engagement: Guidance Note –Estándares Sociales y Ambientales del PNUD. PNUD, 2017

grupos de intereses específicos para comprender mejor sus perspectivas y necesidades particulares.

Talleres: Una serie de grupos de trabajo sobre sectores, temas o asuntos prioritarios específicos.

Entrevistas estructuradas y semiestructuradas: Son especialmente útiles en las consultas bilaterales más profundas con autoridades locales, líderes comunitarios y organizaciones de la sociedad civil, como cooperativas o grupos de mujeres.

Consultas en línea: Cada vez es más habitual el uso de las redes sociales en la recuperación post desastre con múltiples propósitos, por ejemplo, para consultar al público y las comunidades afectadas con el fin de fundamentar los planes e intervenciones de recuperación.

ESTUDIO DE CASO 1:

Participación comunitaria en la planificación de la recuperación posterior al desastre en las Islas Vírgenes Británicas (British Virgin Islands)

Recuperación de las inundaciones, del huracán Irma y del huracán María (2017)

En 2017, las Islas Vírgenes Británicas fueron devastadas por tres desastres sucesivos ocurridos en un lapso de tres meses: las inundaciones, el huracán Irma y el huracán María. Estos eventos dejaron tras de sí un rastro de destrucción en esta pequeña isla del Caribe (territorio británico de ultramar), que se cobró cuatro vidas, 125 heridos y un impacto económico de alrededor de 2.600 millones de dólares estadounidenses, más del 200% de su producto interno bruto (DALA, 2018).

En diciembre de 2017, durante los tres meses posteriores a los desastres, el Gobierno de las Islas Vírgenes preparó un plan preliminar, que se publicó en un documento titulado "Consulta pública sobre la recuperación y el desarrollo de las Islas Vírgenes Británicas". Este documento se convirtió en el vehículo de los insumos de la población y las partes interesadas para el proceso de planificación de la recuperación.

Durante enero y febrero de 2018, el Comité Coordinador de Recuperación de Desastres (DRCC) de la Oficina del Primer Ministro, con el apoyo técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), organizó ocho consultas con las partes interesadas y quince consultas públicas en nueve distritos electorales de las cuatro islas principales del territorio: Tortola, Virgen Gorda, Jost van Dyke y Anegada. El primer ministro dirigió las consultas con el apoyo de ministros, secretarios permanentes y otros funcionarios gubernamentales y representantes de distrito competentes.

Más de 300 personas que representaban tanto al sector público como al privado asistieron a las consultas con las partes interesadas, mientras que otras 450 participaron en las consultas públicas. Además, en respuesta a la convocatoria pública mediante la cual se solicitaban comentarios sobre el plan preliminar, el DRCC recibió treinta y cinco presentaciones escritas por correo electrónico y en persona. El alumnado de secundaria también aportó valiosos comentarios e ideas para la recuperación del territorio a través un concurso-debate sobre recuperación y desarrollo organizado por el Ministerio de Educación y Cultura.

Los comentarios de las consultas y otras presentaciones fueron compilados, analizados y estructurados en torno a seis temas: legislación, política y planificación; empleo, trabajo y mercados; educación y formación; protección y conservación ambiental; infraestructura y tecnología. Los miembros de la comunidad, al tiempo que exigían una reconstrucción resiliente del territorio, el uso de técnicas innovadoras y amigables con el medio ambiente, solicitaron que el plan adoptara una metodología más amplia que además de incluir proyectos de recuperación tuviera en cuenta los aspectos de desarrollo.

El informe final de recomendaciones sirvió como insumo clave para la revisión del plan preliminar. En respuesta a los comentarios del público, el plan se estructuró como un Plan de Recuperación y Desarrollo, que si bien está centrado en la recuperación del territorio, sienta las bases para un plan nacional de desarrollo integral que oriente el crecimiento futuro de las Islas Vírgenes, el cual fue aprobado por la Cámara de la Asamblea en octubre de 2018 y está siendo ahora implementado por el Gobierno con el apoyo de la Agencia de Recuperación y Desarrollo, el sector privado, las ONG y los socios de desarrollo, incluido el PNUD.

Encuestas de hogares: Este método es eficaz para recopilar y analizar datos que permitan comprender las preocupaciones, necesidades de recuperación y prioridades específicas de los hogares afectados en un área geográfica determinada de manera representativa.

2.4 Incentivos a la participación

Los incentivos y recompensas pueden motivar a las comunidades y organizaciones de la sociedad civil a participar y contribuir en los proyectos de recuperación post desastre. Los tipos de incentivos que se pueden usar de manera efectiva son innumerables, por lo que habrá que seleccionar los que mejor se adapten a cada contexto en particular, teniendo en cuenta los factores culturales y en consonancia con los objetivos del proyecto de recuperación. Es importante aplicar los incentivos a través de organizaciones de base, ya que es más probable que de esta manera sean costo-efectivos, favorezcan una mayor iniciativa y participación comunitarias y promuevan la colaboración. Los incentivos elegidos también deben considerar a los grupos desfavorecidos y sus motivaciones particulares para participar, así como los obstáculos que pueden dificultar la participación. A continuación se muestra una lista de diferentes tipos de incentivos, seguida de una tabla con ejemplos ilustrativos.

Incentivos financieros: Habituales en los proyectos de recuperación, pueden darse en forma de efectivo, salarios, subsidios, crédito, fondos rotativos y acuerdos de costos compartidos.

Incentivos materiales: También son habituales en los proyectos de recuperación. Entre ellos figuran la provisión de insumos críticos para la recuperación de la comunidad o diversos bienes y servicios en especie.

Incentivos impulsados por un propósito: Recompensas que se derivan del cumplimiento de objetivos personales o colectivos, como lograr un sentimiento grupal de misión o deber cívico, contribuir a cambios positivos en la recuperación de una comunidad o recibir capacitación. Saber que pueden marcar la diferencia puede suponer una gran motivación para que las personas, grupos o comunidades participen. Este tipo de incentivos pueden ser especialmente efectivos en el caso de grupos de interés específicos, minorías o grupos desfavorecidos que pueden ser movilizados para participar en torno a un objetivo compartido y con un determinado propósito.

Incentivos sociales: Son recompensas intrínsecas que se derivan de la socialización o un sentimiento de camaradería. Pueden incluir ceremonias y reuniones sociales para celebrar logros específicos.

Incentivos de estatus: Estos incentivos pueden ofrecer valoración, reconocimiento o prestigio para impulsar la motivación y el ánimo, y por lo tanto el compromiso, una mayor participación y rendimiento. Pueden ser muy valiosos para mantener el compromiso de las comunidades afectadas o de determinados individuos.

Un factor decisivo al seleccionar incentivos es el acceso comunitario, ya que es una condición *sine qua non* para la participación. Algunas personas, grupos y comunidades pueden tener que hacer frente a algunos obstáculos que deberán abordarse para posibilitar su participación. La siguiente tabla detalla los diversos tipos de incentivos.

2.5 Integración de las comunidades en los procesos de toma de decisiones

Integrar a las comunidades en los procesos de toma de decisiones durante la recuperación post desastre requiere tener conocimiento de las estructuras locales que apoyan la participación en la toma de decisiones, los mecanismos de participación de las comunidades en las decisiones locales y el alcance de su participación. También es necesario conocer las relaciones de poder locales, es decir, quién posee y controla los recursos, quién establece la agenda y quién toma las decisiones.

Las comunidades pueden o no tener acceso al poder e influencia sobre las decisiones que afectan su bienestar y vida comunitaria. Por lo tanto, los procesos de recuperación deben ser sensibles a las estructuras de poder y los procesos de toma de decisiones locales. La siguiente lista de verificación de referencia incluye consideraciones clave que pueden ayudar a comprender la dinámica de poder local:

- Los actores e instituciones locales que tienen el poder, acceso y control sobre los recursos clave, y aquellos que toman decisiones que afectan a las comunidades, por ejemplo, las autoridades locales, los poseedores de recursos, los grupos más pudientes, las empresas y las OSC.
- Mecanismos o procesos existentes de participación comunitaria en la toma de decisiones del gobierno local.
- Organizaciones locales existentes o intermedios que facilitan la participación comunitaria.
- Mecanismos existentes para la rendición de cuentas en las estructuras de gobernabilidad local.
- Vínculos en la toma de decisiones entre oficinas gubernamentales locales, distritales, regionales y nacionales
- Formas en que las comunidades participan en la toma de decisiones, sus motivaciones

Tipo de incentivo	Ejemplos
Incentivos financieros	<ul style="list-style-type: none"> Planes de trabajo en efectivo para promover la participación en la remoción de escombros o la siembra para los agricultores. Planes de crédito con bajas tasas de interés para apoyar la recuperación de microempresas. Un fondo de incentivos no asignado que una comunidad o aldea puede utilizar para cualquier prioridad compartida que beneficie a la mayoría de los miembros de la comunidad. Un sorteo para otorgar un cupón de regalo por el desempeño efectivo de un líder comunitario en particular o para una comunidad en su conjunto.
Incentivos materiales	<ul style="list-style-type: none"> Proporcionar transporte, pagar una asignación diaria o entregar comidas para facilitar la participación en reuniones, foros públicos o talleres. Un premio a las mejores prácticas en un proyecto o intervención de recuperación, para promover la participación, la transparencia o la responsabilidad social. Provisión de insumos críticos perdidos durante el desastre, como semillas, herramientas, equipo menor o alimento para animales.
Incentivos sociales	<ul style="list-style-type: none"> Organizar una reunión social, ceremonia o almuerzo comunitario para celebrar el logro de una tarea en particular, como finalizar un taller de planificación de recuperación o completar un proyecto de recuperación.
Incentivos por propósitos	<ul style="list-style-type: none"> Organizar una formación para el desarrollo de capacidades que permita a las personas o comunidades adquirir nuevas habilidades prácticas que ayuden a mejorar su bienestar o sustento, al tiempo que contribuyen al proceso de recuperación.
Incentivos de estatus	<ul style="list-style-type: none"> Dar un premio a las comunidades que logran con éxito el objetivo deseado en un proyecto o intervención de recuperación. Premiar a un líder comunitario por su liderazgo. Preparar un comunicado de prensa sobre la alta calidad de un servicio de recuperación específico prestado por comunidad. Los reconocimientos y homenajes públicos son especialmente efectivos.

para participar, las estructuras o mecanismos comunitarios en los que confían, etc.

- Los desafíos y obstáculos a los que se enfrentan las comunidades para participar en las decisiones, y las oportunidades disponibles para el proceso de recuperación.

La integración de las comunidades en la toma de decisiones durante los procesos de recuperación debe basarse en mecanismos existentes o, en su ausencia, crear nuevas oportunidades para que las comunidades puedan influir en las decisiones sobre su proceso de recuperación.

Existen estrategias que pueden usarse para facilitar una participación efectiva y equitativa en la toma de decisiones. Entre ellas destacan las siguientes:

- Trabajar a través de los mecanismos y procesos existentes ya utilizados por las comunidades para influir en las decisiones.
- Considerar la posibilidad de establecer una nueva estructura, si fuera necesario, para garantizar que las comunidades puedan influir en las decisiones de recuperación, por ejemplo, desde comités comunitarios o de aldea.
- Promover el diálogo entre comunidades y

fomentar redes que puedan fortalecer su papel en la toma de decisiones.

- Consultar a las OSC para encontrar formas efectivas de organizar a los ciudadanos con vistas a influir en la toma de decisiones en el proceso de recuperación.
- Asegurarse de que las comunidades o sus representantes estén invitados a participar en todos los foros, consultas, talleres y reuniones relevantes donde se tomarán decisiones sobre los elementos o fases clave del proceso de recuperación.
- Dejar espacio para que se escuche la voz de las comunidades durante los talleres y consultas, fomentando un entorno propicio para que se expresen y con tiempo para compartir sus opiniones.
- Organizar grupos de trabajo independientes en los que las comunidades puedan sentirse más libres de expresar su opinión y necesidades, y documentar los resultados para luego compartirlas en reuniones posteriores de alto nivel.
- Crear situaciones y facilitar procesos que también den voz a grupos marginales y desfavorecidos.
- Integrar el desarrollo de capacidades en

- liderazgo, trabajo en equipo y empoderamiento de la comunidad.
- Crear servicios de asesoramiento y proporcionar asistencia técnica para apoyar la toma de decisiones y el empoderamiento de la comunidad.
- Dar apoyo a mecanismos que faciliten el diálogo entre las comunidades afectadas, las autoridades locales y nacionales para construir confianza y vínculos más fuertes.

ESTUDIO DE CASO 2:

Consultas en línea a gran escala para la planificación de la recuperación El terremoto de Canterbury 2010-11 en Nueva Zelanda⁵

A fines de 2010, un terremoto sacudió la región de Canterbury y, nuevamente, a principios de 2011, la tierra tembló por segunda vez a seis kilómetros del Distrito Comercial Central de Christchurch. En respuesta al evento, el Ayuntamiento de Christchurch inició un proceso de planificación de la recuperación para el Distrito Comercial con una campaña de participación pública conocida como "Compartir una idea", cuyo objetivo era involucrar e implicar a la población de Christchurch en el diseño del futuro de la ciudad. NV Interactive, una empresa de marketing digital de Nueva Zelanda, se asoció con el ayuntamiento para crear una herramienta de participación colectiva en línea accesible y atractiva que obtuvo unos resultados sobresalientes: durante la consulta de seis semanas, participó el 21% de la población de Christchurch, generando 106.000 ideas.

La campaña recurrió a un conjunto de medios de comunicación en línea y fuera de línea. Se invitó a los participantes a presentar sus ideas en persona en la Community Expo, o en línea a través de un sitio web dedicado a la iniciativa. A través de Twitter y Facebook, así como de medios de difusión tradicionales, como el envío de postales, el ayuntamiento trató de promocionar el proyecto al máximo.

La consulta en línea obtuvo dos beneficios clave. En primer lugar, dado que los desplazamientos estaban muy restringidos en la ciudad devastada, Internet permitió a las personas acceder a la información sin tener que desplazarse. En segundo lugar, la consulta comunitaria se extendió mucho más allá de los límites de Christchurch. Llegaron ideas de toda Australia, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, Irlanda, Hong Kong, Suecia, Italia, Países Bajos, Berlín y Qatar.

La iniciativa "Comparte una idea" ha recibido numerosos premios internacionales tanto por su originalidad como por su apertura para responder a una situación de crisis. En 2011, la iniciativa fue declarada por votación "ganadora general unánime" del Premio de Co-creación de la Co-creation Association, con sede en los Países Bajos, en particular porque permitió que la gente presentara sus opiniones a través de medios diversos y porque fomentó un sentimiento de comunidad además de crear aspiraciones para la reconstrucción de la ciudad. La iniciativa fue reconocida tanto por su creatividad como por el alcance de la consulta comunitaria.

Las ideas presentadas durante el proyecto "Comparte una idea" formaron la base para el borrador del Plan del Distrito Central. Diseñado por el Ayuntamiento de Christchurch en colaboración con Gehl Architects, este proyecto también ha sido aclamado a nivel internacional. En junio de 2013, el Plan recibió uno de los cuatro galardones de los Premios trienales de Arquitectura de Necesidad del Museo de Arte Virserum. Una vez más, el organismo adjudicador hizo referencia explícita a la importancia de la participación comunitaria y al Plan del Distrito Central que se desarrolló gracias a la misma.

⁵ Adaptado de "Nueva Zelanda: centralizando la gobernanza y transformando los paisajes urbanos", en *After Great Disasters: How Six Countries Managed*

2.6 Empoderamiento de la sociedad civil y los actores locales

El papel de la sociedad civil

El papel de las organizaciones de la sociedad civil en la recuperación post desastre puede ser significativo y, a menudo, necesario para enfrentar los desafíos y las abrumadoras necesidades. Constituyen un grupo grande y diverso de miles de organizaciones, pequeñas y grandes, formales e informales, que están fuera de la infraestructura pero complementan al Estado y al mercado. Entre las organizaciones de la sociedad civil figuran las siguientes ⁶:

- Organizaciones comunitarias
- Movimientos de base y pueblos indígenas
- Movimientos sin tierra
- Organizaciones de mujeres
- Grupos ambientales
- Movimientos por la paz
- Grupos de parentesco
- Grupos de barrio
- ONG de desarrollo
- Think tanks
- Organizaciones y congregaciones religiosas
- Sector académico
- Sindicatos y asociaciones comerciales
- Comunidades y ciudadanos a nivel individual y colectivo

Las OSC desempeñan muy diversas funciones. A menudo complementan los esfuerzos de desarrollo de los gobiernos, tienen un papel influyente en la definición e implementación de la agenda de desarrollo de sus países y participan en la creación de infraestructura social y servicios de educación, salud, servicios reproductivos para mujeres, apoyo agrícola y seguridad alimentaria, servicios financieros y apoyo comercial, así como asistencia humanitaria en tiempos de crisis. Son una fuerza impulsora para orientar las políticas de desarrollo, actúan como organismo de control para garantizar la implementación de las políticas, actúan como una poderosa fuerza de incidencia a favor de la justicia social y la equidad y mejoran el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil.

Dada la amplitud y el alcance de sus acciones y su papel crítico en el desarrollo nacional, las OSC son socios naturales en situaciones post desastre. El papel y la contribución de las OSC en la recuperación y reconstrucción ha ido en aumento, en parte porque los desastres sobrepasan la capacidad de los gobiernos que, por sí solos, no pueden cumplir con todos los desafíos y tareas requeridos para la recuperación. La mayoría de las veces, la recuperación requiere asociaciones sólidas con los ciudadanos y sus organizaciones. A continuación, se presentan ejemplos de las posibles contribuciones de las OSC a los esfuerzos de recuperación ⁷:

Movilización comunitaria: Dada su amplia capacidad de alcance y base de apoyo en las comunidades, las OSC pueden ser socios estratégicos para movilizar y organizar a las comunidades afectadas por un desastre en la elaboración de evaluaciones de necesidades, planificación, implementación y monitoreo de proyectos de recuperación.

Planificación de la recuperación: Se puede encargar a OSC particulares o a colectivos de OSC que formulen la política de recuperación, que decidan los criterios para seleccionar a los beneficiarios o que lleguen a un acuerdo sobre el paquete de asistencia más apropiado para los beneficiarios.

Implementación: Las OSC pueden ser socios estratégicos en la implementación de intervenciones de recuperación, aportando su experiencia de desarrollo sobre el terreno con las comunidades locales, sumando conocimiento y experiencia especializados (por ejemplo, en su sector específico de experiencia o en enfoques participativos), y proporcionando mano de obra y recursos para ayudar a las comunidades a responder y recuperarse de los desastres. Dado que trabajan cerca del terreno, son sensibles a las realidades y necesidades de las comunidades, organizaciones de base y gobiernos locales.

Subcontratación: los gobiernos pueden subcontratar a las OSC para que se encarguen de alguna parte de los programas de recuperación o de determinados servicios de recuperación, infraestructura y otras responsabilidades, como evaluaciones de necesidades a nivel comunitario.

⁶ "Voz y rendición de cuentas para el desarrollo humano: Estrategia mundial del PNUD para fortalecer la sociedad civil y la participación cívica", PNUD

⁷ PNUD y Australian Aid. 2013. *Working With Civil Society In Foreign Aid Possibilities For South-South Cooperation?*

Diálogo: Pueden mejorar el diálogo entre las OSC y entre el gobierno y la sociedad civil.

Investigación: Pueden realizar estudios, evaluaciones y encuestas de hogares para apoyar la programación y el fomento de la recuperación.

Desarrollo de capacidades: Pueden compartir y transferir capacidad técnica y conocimiento a través de formaciones y desarrollo de capacidades, contribuyendo con facilitadores y profesionales, infraestructura e instalaciones y otros recursos.

Coordinación: Construyen o fortalecen redes que proporcionan una plataforma común para la asociación y coordinan los esfuerzos de la sociedad civil.

Incidencia política: Proporcionan una vía potente y legítima para proyectar una voz sólida, coherente y creíble por parte de las comunidades afectadas en torno a temas de interés en los procesos de recuperación post desastre. Pueden estar a la vanguardia de campañas exitosas capaces de dar forma a políticas y programas de recuperación. Las OSC que son políticamente activas e integran a las comunidades pueden presentar sus demandas al gobierno y abogar por los cambios necesarios para mejorar la recuperación.

Monitoreo y auditoría: Las OSC pueden facilitar y participar en procesos de monitoreo en colaboración con las comunidades, y actuar como un organismo de control para auditar y medir los avances en la implementación efectiva de políticas y programas de recuperación.

El espectro de organizaciones de la sociedad civil presentes en muchos países ofrece múltiples oportunidades para construir asociaciones con actores locales que estén directamente conectados con la población afectada, tengan una capacidad sólida y amplia para movilizar y organizar comunidades, puedan unir enfoques de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, realizar y monitorear proyectos de recuperación y, en general, ayudar a maximizar el impacto de la recuperación con su infraestructura, mecanismos, experiencia y capacidad de divulgación. De hecho, uno de los poderosos beneficios de trabajar con las OSC es que pueden acelerar y ampliar la recuperación. Las lecciones aprendidas muestran que los enfoques basados en la comunidad impulsados por la sociedad civil alcanzan resultados efectivos, eficientes y sostenibles en la recuperación post desastre.

Empoderando a la sociedad civil

Las capacidades y recursos de las organizaciones de la sociedad civil a menudo determinan su capacidad de participar en apoyo al proceso de recuperación de las comunidades. Por lo general, en situaciones post desastre, algunas de las capacidades se ven debilitadas o limitadas, como la infraestructura, las instalaciones y los equipos de las organizaciones comunitarias. Sin embargo, las OSC conservarán sus conocimientos, habilidades, experiencia y capacidad de divulgación para la movilización de la comunidad, la creación de redes amplias y la incidencia política.

Apoyar a las OSC con recursos materiales y financieros y desarrollar sus capacidades adquiere así una importancia estratégica en los contextos post desastre, con el fin de permitirles participar activamente en el proceso de recuperación y desempeñarse al más alto nivel. El apoyo a la creación de capacidad que se brinda debe siempre responder a las necesidades sobre el terreno y adaptarse a las circunstancias locales. A continuación se presentan algunas iniciativas a considerar:

Capacitación: los temas de capacitación deben adaptarse a las habilidades y necesidades existentes de las OSC o grupos comunitarios y a los objetivos del programa de recuperación. Las necesidades de capacitación varían, pero a menudo estarán relacionadas con algunas de las siguientes áreas temáticas:

- Redacción de propuestas para proyectos de recuperación
- Presupuestos, seguimiento financiero y contabilidad
- Gestión de proyectos
- Liderazgo estratégico
- Monitoreo, evaluación y preparación de informes
- Relaciones públicas, trabajo en red e incidencia política

Asistencia técnica: Las OSC requerirán a menudo el apoyo de profesionales con diferentes áreas de especialización, disponibles o no en el ámbito local, que les den apoyo en la planificación e implementación de las intervenciones de recuperación. La asistencia técnica puede incluir asesores de salud pública que trabajen con las comunidades para implementar una campaña de vacunación, o ingenieros civiles que capaciten a las comunidades en la reconstrucción de viviendas, o

planificadores urbanos que ayuden a reconstruir un pueblo o comunidades, entre otros.

Identificación de recursos: Debido al nivel de destrucción de infraestructura e instalaciones, una de las necesidades de creación de capacidad más habituales en situaciones post desastre es el apoyo a las OSC y los grupos comunitarios. Las OSC a menudo necesitarán apoyo en la forma de espacio de oficina para operar de manera efectiva, equipos como vehículos, computadoras y teléfonos celulares, así como un presupuesto administrativo y acceso a experiencia profesional especializada (legal, financiera, etc.).

La creación de capacidad puede ser proporcionada por las autoridades gubernamentales, organi-

zaciones de la sociedad civil nacionales o locales, organismos regionales u organismos internacionales. Tómense en consideración centros de capacitación, redes de aprendizaje, cooperativas, escuelas y universidades, fideicomisos caritativos, ONG locales o internacionales, organizaciones del sector voluntario, grupos religiosos, empresas privadas e instituciones de investigación.

2.7 Participación de grupos desfavorecidos

Al igual que en el caso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la recuperación post desastre también debe respetar el objetivo general de “no dejar a nadie atrás”.

ESTUDIO DE CASO 3:

El papel de la sociedad civil en la recuperación de Tami Nadu del tsunami asiático⁸

Tras el tsunami que asoló el Sud Este asiático en 2004, la sociedad civil de la India demostró estar a la altura de los acontecimientos. Para empezar, la población en general y las OSC en particular aportaron cantidades sustanciales de recursos y capacidad técnica para ayudar de inmediato a las personas afectadas. Una de las principales contribuciones de las OSC fue su capacidad para llenar vacíos cruciales en la fase de socorro y rescate. Su compromiso continuó en la fase de rehabilitación, donde también estuvieron muy involucradas en la planificación, la asignación de recursos y la implementación de programas de rehabilitación.

Las OSC fueron proactivas en la identificación de las necesidades específicas de las comunidades a través de la intervención, la investigación y la documentación, sacando a la luz casos de exclusión y defendiendo los derechos de grupos vulnerables como los dalit, las mujeres y las personas de edad avanzada y ocupaciones distintas a la pesca. También desempeñaron un papel fundamental al dar retroalimentación a la administración con respecto a las deficiencias y malas prácticas en varios procesos de rehabilitación, y al señalar al Gobierno cualquier implicación negativa de las políticas estatales.

Además, hubo una serie de grupos y colectivos que se centraron por completo en el análisis independiente de políticas y prácticas, recurriendo para ello a los medios de comunicación, los tribunales y movilizándolo a las comunidades afectadas para poner de relieve cuestiones clave de interés.

Desde el principio, la administración estuvo dispuesta a trabajar en conjunto con diversos grupos de la sociedad civil. Se establecieron mecanismos de coordinación a nivel distrital y estatal para aprovechar mejor la experiencia de la sociedad civil y optimizar el uso de los recursos.

Se establecieron organismos de coordinación para reunir a diversas organizaciones de la sociedad civil y la administración. La característica más importante de estos organismos de coordinación fue que tenían una fuerte relación de trabajo con la administración. Ayudaron a garantizar una interfaz constante entre la administración y los grupos de la sociedad civil (y entre los propios grupos de la sociedad civil). La coordinación, el diálogo y el intercambio de información contribuyeron en gran medida a mejorar la efectividad y el alcance de la respuesta.

⁸ Krithika Srinivasan y Vijay K. Nagaraj. “The State and Civil Society in Disaster Response Post-Tsunami Experiences in Tamil Nadu”, *Journal of Social Work in Disability and Rehabilitation*, 2006, Vol 5, Nos.3/4, pp. 57-80.

En todas las sociedades, los más rezagados tienden a soportar desventajas múltiples e interrelacionadas. Las mujeres y las niñas, las personas de las zonas rurales, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y lingüísticas, las personas con discapacidad, las personas migrantes, las minorías de género y sexuales, la juventud y las personas de edad avanzada suelen quedar rezagadas de manera desproporcionada. Las personas y comunidades marginadas son titulares de derechos que deben participar e involucrarse en los esfuerzos por exigir el cumplimiento de sus derechos.

Se deben evaluar cinco factores clave para comprender qué grupos se están quedando rezagados y por qué, y para dar forma a respuestas de recuperación efectivas⁹:

1. **Discriminación:** ¿Qué tipos de prejuicio, exclusión o maltrato enfrentan las personas con respecto a uno o más aspectos de su identidad, entre otros de género, etnia, edad, clase, discapacidad, orientación sexual, religión, nacionalidad, condición indígena, migratoria y otros factores?
2. **Geografía:** ¿Quién tiene que hacer frente a situaciones de aislamiento, vulnerabilidad, falta o deficiencia de servicios públicos y transporte, internet u otras brechas de infraestructura debido a su lugar de residencia?
3. **Gobernabilidad:** ¿Quién se ve afectado por leyes, políticas, procesos o presupuestos injustos, inadecuados o desiguales? ¿Quién es menos capaz de tener influencia o participar de manera significativa en las decisiones que le atañen?
4. **Situación socioeconómica:** ¿Quién se enfrenta a privaciones o desventajas en términos de ingresos, esperanza de vida y nivel educativo? ¿Quién tiene menos oportunidades de mantenerse saludable, nutrirse y educarse, competir en el mercado laboral, adquirir riqueza y/o beneficiarse de una atención médica de calidad, agua limpia, saneamiento, energía, protección social y servicios financieros?

5. **Choques externos y fragilidad:** ¿Quién está más expuesto y/o vulnerable a contratiempos debido a los impactos del cambio climático, las amenazas naturales, la violencia, los conflictos, los desplazamientos, las emergencias sanitarias, las crisis económicas, los precios u otros choques externos?

Para asegurar la participación de los grupos desfavorecidos con el fin de “no dejar a nadie atrás” en el proceso de recuperación, se requiere la adopción de medidas que puedan superar los obstáculos o limitaciones existentes. Los siguientes son ejemplos de medidas concretas que se pueden adoptar para garantizar la inclusión de mujeres y grupos desfavorecidos y su participación activa en las reuniones a nivel comunitario y los órganos y procesos de toma de decisiones vinculados a la recuperación.

Alcance: Es necesario asegurarse que las mujeres y los grupos desfavorecidos estén informados de las reuniones y talleres planificados donde se tomarán las decisiones relativas al proceso de recuperación, y que estén explícitamente invitadas a asistir. Se tomarán medidas para garantizar que su participación sea significativa, que se escuchen sus voces y que se tengan en cuenta sus puntos de vista.

Lugar y horario de las reuniones, foros y talleres: Estos deben seleccionarse de tal manera que faciliten el acceso geográfico de todas las personas y eviten conflictos con los horarios de trabajo, las responsabilidades del hogar y el horario escolar de mujeres, niños, ancianos, personas con discapacidades y otros grupos desfavorecidos. Deben hacerse arreglos para el cuidado de los niños y niñas más pequeños.

Facilitar el acceso: Los grupos desfavorecidos pueden tener restricciones de acceso particulares relacionadas con la seguridad física, geográfica, económica u otros. Debe considerarse la posibilidad de cubrir los gastos, facilitar transporte y comidas, garantizar la seguridad y hacer arreglos alternativos para garantizar su participación. Se recomienda seleccionar una ubicación y un lugar donde las mujeres y otros grupos se congreguen de forma habitual.

⁹ Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas. 2018. *What Does It Mean To Leave No One Behind?* A UNDP discussion paper and framework for implementation

Sensibilidad cultural: Deben abordarse las posibles barreras relacionadas con el idioma, los niveles de alfabetización, el origen étnico, la discriminación de género y otros factores socioculturales, por ejemplo, proporcionando servicios de traducción u organizando reuniones independientes con mujeres, personas con discapacidad, minorías étnicas específicas y otros grupos para facilitar su participación e influencia en la toma de decisiones.

Tomar estas medidas asegura que el proceso de recuperación no refuerce las desigualdades, que las intervenciones de recuperación respondan a las necesidades y prioridades de las mujeres y los grupos desfavorecidos, y que la recuperación se beneficie de sus conocimientos, habilidades, experiencia y otras capacidades humanas.

ESTUDIO DE CASO 4: Recuperación liderada por la comunidad en Dominica

El huracán María, un evento de categoría 5, impactó en la isla de Dominica, en el este del Caribe, el 18 de septiembre de 2017, causando destrucción en toda la isla. Una de las iniciativas de mayor éxito facilitadas por el PNUD fue un programa de empleo de emergencia implementado en colaboración con el Programa Nacional de Empleo (NEP) y dirigido por el Ministerio de Comercio, Energía y Empleo y las comunidades afectadas.

El programa tenía como objetivo ofrecer oportunidades de empleo temporal con equilibrio de género en 18 comunidades. Los hogares que participaron en el programa se beneficiaron directamente del programa de empleo de emergencia, el cual permitió restablecer la actividad económica a través de la gestión de escombros y desechos, transfiriendo 660.000 USD a los beneficiarios. Ese ingreso les permitió adquirir alimentos, bienes y servicios críticos, así como reparar sus viviendas.

Se invitó a las comunidades a participar en este programa, en primer lugar, a través de consultas con los líderes locales de las comunidades afectadas y, en segundo lugar, mediante una sesión de capacitación y planificación para los beneficiarios seleccionados. Se capacitó a 30 supervisores del NEP y miembros del consejo de la aldea en actividades de limpieza comunitaria y uso del equipo de seguridad. Durante la implementación, se inició un proceso de monitoreo mediante la definición de logros de referencia. Todo ello fue posible gracias a la participación del NEP y de otros socios, como los sectores de la educación y la agricultura. Se realizaron visitas de campo a los equipos para registrar sus puntos de vista acerca de las comunidades. Se informó a las comunidades de los resultados de la evaluación y de que se procedería con la implementación de dicho programa.

Muchas de las mujeres trabajadoras, gracias a su diligencia y liderazgo, se convirtieron en jefas de equipo encargándose de dirigir grupos de personas en la limpieza y la gestión de residuos de la comunidad. Jeanne Williams, madre de dos hijos en la comunidad de la costa oeste de Colihaut y jefa de equipo, señala que la oportunidad de participar en la rehabilitación de su comunidad y apoyar a las familias fue fundamental para su propia recuperación y le aportó cierto sentimiento de independencia.

El programa benefició a todo el territorio de la isla y las diferentes comunidades participaron a través de sus representantes en todo el ciclo de gestión del programa, siendo parte activa del proceso de planificación, seleccionando los sitios priorizados, distribuyendo y almacenando los equipos de seguridad, organizando los equipos de campo y monitoreando la progresión de los trabajos. Finalmente, se organizaron seis grupos focales descentralizados con los beneficiarios para identificar las mejores prácticas y las debilidades del programa.

El programa existente del NEP sobre actividades ecológicas comunitarias se amplió para incluir una iniciativa de recuperación por parte del Gobierno y el PNUD que transformó a las personas afectadas en agentes de cambio. La participación activa de las comunidades en el proceso de planificación generó niveles muy altos de compromiso para con el proceso de rehabilitación. Esta innovadora asociación contribuyó a mejorar la capacidad y preparación del NEP para responder a futuras emergencias con un programa de empleo de emergencia oportuno, eficaz, bien estructurado y gestionado por la comunidad.

ESTUDIO DE CASO 5: Superar los obstáculos a la participación de las mujeres Recuperación del tsunami en Indonesia^{10, 11}

Treinta años de conflicto habían afectado profundamente las relaciones de género en Aceh, Indonesia. Antes del tsunami, se estima que el 23% de los hogares estaban encabezados por mujeres, un índice significativamente más alto que el promedio nacional. Las condiciones de vida de las mujeres eran duras con poco acceso a los servicios, una movilidad restringida por el toque de queda, las barricadas y el miedo, y altos niveles de violencia de género. Las redes sociales se resquebrajaron, la confianza dentro y entre las comunidades se quebró y los roles públicos de las mujeres, ya tradicionalmente limitados, quedaron aún más restringidos.

Las responsabilidades laborales y de cuidado para las mujeres sobrevivientes aumentaron de forma radical. Ya eran el principal apoyo para los niños y niñas enfermos, heridos y personas de edad, además de ocuparse de los hogares. Con todas estas responsabilidades, las mujeres no disponían de mucho tiempo para participar activamente en las labores de recuperación, especialmente las mujeres más pobres y las cabeza de familia.

La falta de movilidad y seguridad era una limitación adicional para la participación de las mujeres; reducía su acceso a la información y su capacidad para asistir a reuniones comunitarias, ambos factores importantes barreras para la participación de las mujeres. Por lo general, son los miembros más poderosos de las comunidades los que controlan los flujos de información.

Los proyectos de recuperación apoyados por el Fondo de Donantes Múltiples para Aceh y Nias, creado en 2005 en respuesta al tsunami de 2004 y el posterior terremoto que azotó Indonesia en 2005, son ejemplos prácticos de cómo superar las barreras para garantizar la participación de las mujeres en la recuperación post desastre.

En Nias, por ejemplo, para llegar a las mujeres y mejorar su acceso a la información sobre el proceso de recuperación, los proyectos canalizaron la información a través de los servicios dominicales de la iglesia, que son muy concurridos por las mujeres. Se leyeron los avisos en la iglesia y los facilitadores designados compartieron información con mujeres sobre oportunidades de proyectos en la reconstrucción de viviendas

¹⁰ Adaptado de MDF-JRF Working Paper Series: *Lessons Learned from Post-Disaster Reconstruction in Indonesia - Adapting Community Driven Approaches for Post-Disaster Recovery: Experiences from Indonesia*, MDF - JRF Secretariat, Banco Mundial, 2012

Las lecciones aprendidas mostraron que los proyectos que aprovechaban las sólidas redes locales, y en especial las que conectan a mujeres, fueron los que mejor lograron ayudarlas a reconstruir sus vidas facilitando el acceso a la información y, por lo tanto, su participación en la recuperación.

Dado que la acción de las mujeres estaba severamente limitada y las oportunidades para facilitar su empoderamiento muy comprometidas por el debilitamiento de sus capacidades organizativas o la escasez de sus recursos, las reuniones para mujeres exclusivamente fueron un importante mecanismo en el refuerzo de su capacidad de intervención. Se introdujeron una serie de innovaciones prácticas para alentar a las mujeres a participar en las reuniones de toma de decisiones, entre las que destacan un pequeño estipendio de viaje para cubrir la asistencia e incentivos, como boletos de lotería para las mujeres que hablaban en las reuniones. Los proyectos que institucionalizaron las reuniones solo para mujeres favorecieron una mayor participación de estas y proporcionaron un espacio en el que desarrollar las habilidades y la confianza necesarias para participar activamente en foros públicos mixtos.

La inclusión de las mujeres en los comités de liderazgo y la definición de objetivos relativos a los niveles de participación de las mujeres lograron incrementar su participación. La tendencia en todos los proyectos fue hacia una mayor igualdad de género en la toma de decisiones, siendo mujeres alrededor del 25% de las personas responsables de la gestión de aldeas. En 2007, más de 1,1 millones de mujeres (más del 65%) habían participado en actividades de planificación a nivel comunitario en Aceh y Nias.

Involucrar a las comunidades en la evaluación de necesidades, la planificación, la implementación y el monitoreo

La participación comunitaria es un proceso que involucra activamente a las comunidades afectadas por desastres en la evaluación, planificación, implementación y monitoreo de las necesidades. Esta sección recorre brevemente algunos de los factores clave para involucrar a las comunidades en cada una de estas fases.

Cabe señalar que todos los mecanismos descritos hasta ahora en este documento son pertinentes y aplicables a los procesos de evaluación de las necesidades, planificación, implementación y monitoreo. La siguiente tabla resume a modo de referencia los principales mecanismos.

3.1 Evaluaciones de necesidades

Como se señaló anteriormente, la participación de la comunidad debe comenzar lo antes posible, de preferencia durante la evaluación de necesidades. Como primer paso en el proceso de recuperación, las evaluaciones de necesidades representan un momento crítico para comprender quiénes son las comunidades locales, sus activos y recursos, problemas, incentivos, capacidades, los principales actores y partes interesadas de la comunidad, las dinámicas locales de poder, etc., y para involucrar a la población afectada en la identificación de sus necesidades de recuperación y en el establecimiento de sus propias prioridades.

Tabla 1: Resumen de los principales mecanismos para la participación comunitaria en la recuperación ante desastres

Informar y comunicar	Proporcionar incentivos para la participación	Consultar a las comunidades
<ul style="list-style-type: none"> • Foros públicos o reuniones informativas • Reuniones comunitarias, por ejemplo, servicios religiosos o reuniones de grupos de mujeres • Distribución de folletos, carteles, boletines, etc. en áreas donde tengan la máxima visibilidad • Libros ilustrados para llegar a grupos de personas analfabetas o que hablan otros idiomas • Los medios de comunicación a través de sesiones informativas, comunicados y conferencias de prensa • Emisoras de radio y periódicos comunitarios • Presentaciones en reuniones formales o talleres • Películas o videos • Internet y redes sociales • Exposiciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos financieros • Incentivos materiales • Incentivos por propósitos • Incentivos sociales • Incentivos de estatus 	<ul style="list-style-type: none"> • Saber quiénes son las principales partes interesadas • Conocer los recursos y capacidades de las comunidades afectadas que pueden contribuir a la participación • Preparar la consultas participativas <p>Utilizar técnicas y herramientas de consulta participativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis de las partes interesadas • Caminatas transversales y observación de los participantes • Foros comunitarios • Reuniones consultivas • Discusiones de grupos focales • Talleres de trabajo • Entrevistas estructuradas y semiestructuradas • Encuestas de hogares

Asociarse con la sociedad civil para apoyar la recuperación	Integración de las comunidades en los procesos de toma de decisiones	Asegurar la participación de grupos desfavorecidos
<ul style="list-style-type: none"> • Movilización comunitaria • Implementación de intervenciones de recuperación • Mejorar el diálogo entre unas OSC y otras y entre el gobierno y la sociedad civil • Estudios de investigación, evaluaciones y encuestas de hogares para apoyar evaluaciones, programas de recuperación y promoción • Desarrollo de capacidades para compartir y transferir capacidad técnica y conocimiento • Construir o fortalecer redes de OSC, proporcionar una plataforma común para la asociación y coordinar los esfuerzos de la sociedad civil • Proporcionar una vía poderosa y legítima para proyectar una voz fuerte, coherente y creíble por parte de las comunidades afectadas en torno a temas de interés • Monitoreo y auditoría 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar a través de los mecanismos y procesos existentes ya utilizados por las comunidades para influir en las decisiones • Considerar la posibilidad de establecer una nueva estructura, si fuera necesario, para garantizar que las comunidades puedan influir en las decisiones • Promover el diálogo entre comunidades y fortalecer su papel en la toma de decisiones • Consultar a las OSC para encontrar formas efectivas de organizar a los ciudadanos con vistas a influir en la toma de decisiones • Asegurarse de que las comunidades estén invitadas a participar en todos los foros relevantes donde se tomarán decisiones • Dejar espacio para que se escuche la voz de las comunidades durante los talleres y consultas • Organizar grupos de trabajo independientes en los que las comunidades puedan expresar su opinión y necesidades • Crear situaciones y facilitar procesos que también den voz a grupos marginales y desfavorecidos • Integrar la capacitación para el desarrollo de capacidades en liderazgo, trabajo en equipo y empoderamiento de la comunidad • Establecer servicios de asesoramiento y proporcionar asistencia técnica para apoyar la toma de decisiones de la comunidad • Dar apoyo a mecanismos que faciliten el diálogo entre las autoridades locales y nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Alcance: Es necesario asegurarse que las mujeres y los grupos desfavorecidos estén informados de las reuniones y talleres planificados donde se tomarán las decisiones de recuperación, y que estén explícitamente invitados a asistir. • Selección cuidadosa de la ubicación y el horario de las reuniones, foros y talleres para facilitar la participación • Facilitar el acceso: eliminar las restricciones de acceso particulares relacionadas con la seguridad física, geográfica, económica u otros, para los grupos desfavorecidos • Sensibilidad cultural: Deben abordarse las posibles barreras relacionadas con el idioma, los niveles de alfabetización, el origen étnico, la discriminación de género y otros factores socioculturales

Fuente: adaptado de IAPP, 2014

Son diversas las metodologías de evaluación de necesidades que se pueden utilizar como referencia para una orientación más detallada. Destacan la Evaluación Multisectorial Inicial Rápida (MIRA) desarrollada por el Comité Permanente entre Organismos (IASC) y los Lineamientos de evaluación de necesidades post desastre (PDNA) desarrollados por las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Comisión Europea. Algunos gobiernos también cuentan con sus propias metodologías de evaluación.

El elemento clave es garantizar que la evaluación de las necesidades adopte un enfoque participativo. Como se señaló en el Volumen A de los Lineamientos del PDNA, “el proceso del PDNA debe contar con mecanismos de participación de la población afectada, las autoridades locales, la sociedad civil y el sector privado en la evaluación de necesidades y prioridades de recuperación y en el diseño de la estrategia de recuperación”.

Por lo general, una metodología de evaluación participativa como el PDNA combina análisis documentales con la recopilación de datos de referencia, consultas de base amplia con actores nacionales y actores locales, y visitas de campo a las áreas afectadas para evaluar y validar los efectos e impactos de los desastres en las comunidades.

Por lo tanto, la participación comunitaria está integrada en el enfoque y la práctica de los PDNA, aunque los niveles de participación comunitaria pueden variar.

Una referencia útil durante la evaluación de una necesidad son los “Lineamientos para evaluar el impacto social y humano de los desastres”, elaborados como parte de la guía del PDNA. Estas pautas están relacionadas con la participación comunitaria porque siguen un enfoque de recuperación social y humana, es decir, centrado en las personas. Se guía por el concepto de desarrollo humano, es decir, medidas para restaurar las capacidades de las personas de manera que puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo

con sus necesidades e intereses¹².

Forjar asociaciones con la sociedad civil durante las evaluaciones es una estrategia clave para promover unas asociaciones de base amplia con las comunidades y que los procesos de recuperación tengan una orientación ascendente. Como se señaló anteriormente, las OSC están directamente conectadas con la población local, tienen el poder de movilizar y organizar comunidades. Pueden representar de manera imparcial los intereses de diferentes grupos sociales.

La experiencia en la realización de PDNA en las últimas dos décadas nos indica que la variedad de procesos y técnicas de consulta para garantizar la participación de las comunidades afectadas en el proceso de evaluación es enorme. La técnica adoptada depende del contexto nacional y local, de la magnitud del desastre, del nivel de acceso a los distritos afectados por el desastre, del tiempo, los recursos y otros factores. Algunas de estas herramientas de consulta ya se mencionaron en la sección 2.3 y el anexo 1 proporciona información adicional.

ESTUDIO DE CASO 6:

Uso de las redes comunitarias existentes en la evaluación de necesidades La recuperación del tsunami en Aceh

El proceso de evaluación emprendido en Aceh después del tsunami de 2004 aprovechó el gran alcance del Proyecto de Desarrollo Kecamatan (KDP), un programa de desarrollo a gran escala impulsado por la comunidad, bien establecido y confiable que trabaja en toda la región. Su “infraestructura” contaba con responsables de equipo senior, consultorías de distrito y cerca de 200 facilitadores comunitarios de subdistrito que trabajaban con miles de facilitadores voluntarios en el nivel de la aldea. Antes del tsunami, el KDP operaba en 87 de los subdistritos de Aceh, abarcando prácticamente la mitad de los que estaban gravemente afectados por el tsunami.

La red de facilitadores demostró ser un activo muy útil en la recopilación de datos e información a nivel local para el proceso de evaluación y recuperación apoyado por el Fondo de Donantes Múltiples para Aceh y Nias. Cuando se produjo el tsunami, se aprovecharon las redes de facilitadores del KDP para generar datos a nivel de aldea que se incorporaron en la evaluación de daños y necesidades. Más adelante, en 2006, se realizó desde el KDP una encuesta en más de 5.700 aldeas. En la encuesta se incluyó información sobre necesidades de infraestructura y brechas e indicadores sociales relacionados con personas desplazadas y nuevos migrantes.

Esta experiencia demuestra el valor de aprovechar las capacidades y redes locales existentes como un activo estratégico al que recurrir para mejorar en gran medida la efectividad de las evaluaciones a nivel local y garantizar la participación de la comunidad.

¹² PNUD, *Lineamientos para evaluar el impacto social y humano de los desastres*, mayo de 2019

3.2 Planificación participativa de la recuperación

Una vez completada la evaluación de necesidades, la planificación de la recuperación también debe incluir la participación comunitaria. Si bien la evaluación de necesidades aporta información suficiente sobre el contexto local, las partes interesadas clave y las principales preocupaciones y necesidades de las comunidades, una planificación participativa garantiza que las comunidades se involucren en el proceso de toma de decisiones, seleccionando proyectos de recuperación prioritarios y mecanismos de implementación que los incluyan en el proceso.

A nivel nacional, la planificación de la recuperación suele contar con la participación de las partes interesadas nacionales e internacionales en un proceso estratégico de alto nivel. Para más información sobre los procesos de planificación nacional, consúltese la *Guía para desarrollar marcos de recuperación de desastres*¹³.

A nivel local, el plan de recuperación se diseña en colaboración con las comunidades y las partes interesadas locales. El proceso de planificación puede aplicar a una comunidad, parroquia o distrito, o a cualquier otro nivel administrativo. El proceso participativo permite que las comunidades analicen diversas opciones y diseñen la estrategia y las intervenciones de recuperación que mejor respondan a sus circunstancias particulares. La participación en la planificación de la recuperación es de especial importancia ya que es aquí cuando se toman decisiones sobre todos los aspectos clave del proceso de recuperación. Como tal, empodera a las comunidades, fomenta la apropiación y garantiza la sostenibilidad a largo plazo.

Durante el proceso de planificación también se puede recurrir a los principales mecanismos de participación comunitaria enumerados en la tabla 1. Para facilitar la consulta, el proceso de planificación de la recuperación se puede dividir en dos grandes etapas, cada una de ellas con sus respectivas actividades:

1. Preparación

El primer paso es diseñar el proceso de planificación de la recuperación para preparar

el terreno y garantizar el éxito. Se iniciarán los preparativos creando un comité de planificación que ayudará a dirigir, diseñar e implementar el proceso de planificación participativa asegurando una amplia representación de actores clave de la comunidad, como aquellas autoridades locales cuya participación y respaldo es fundamental para el proceso de planificación. El objetivo es movilizar a los actores clave, construir una asociación sólida e involucrarlos desde el principio para lograr su implicación.

Se organizarán a continuación reuniones preparatorias con el comité para llegar a un acuerdo sobre los siguientes elementos clave del ejercicio de planificación participativa:

- La finalidad y los objetivos del proceso de planificación que se adoptará,
- Los organismos y/o foros que se utilizarán, y sus funciones específicas,
- Las funciones y responsabilidades de las partes interesadas clave —autoridades locales, OSC y líderes comunitarios—,
- Facilitación y enfoques y técnicas participativos que se implementarán, teniendo en cuenta los plazos, objetivos, recursos, la apertura del intercambio de información, etc.,
- Los principios de la participación, reglas básicas y estándares mínimos,
- Los recursos disponibles y los recursos necesarios (financieros, materiales, servicios, infraestructura),
- Los servicios técnicos y administrativos disponibles para apoyar la participación,
- Los mecanismos para registrar y difundir el plan de recuperación comunitario.

2. Planificación

El proceso de planificación puede llevar tiempo, recursos y organización, especialmente si se quiere garantizar la participación de las comunidades afectadas, por ello es necesario prever el tiempo suficiente. También puede ser necesario formar un grupo que se encargue de la organización del proceso de planificación y de la distribución de tareas y responsabilidades. Podrían conformar este grupo miembros de la comunidad, OSC ya presentes en la comunidad y/o autoridades locales.

¹³ Banco Mundial, PNUD y Unión Europea. 2015. *Guía para desarrollar marcos de recuperación de desastres*.

La participación en esta etapa se puede lograr a través de talleres o reuniones informales en un lugar, hora y espacio que sea conveniente para todos los participantes, incluidas las mujeres y los grupos desfavorecidos que pueden tener limitaciones por la distancia o el horario. Será importante considerar que la facilitación corra a cargo de agentes externos para garantizar que el proceso sea objetivo y sin influencia del poder local. Puede ser necesario contratar un equipo de facilitadores con experiencia en herramientas participativas de planificación y toma de decisiones. Los facilitadores pueden compartir responsabilidades y tareas con miembros de la comunidad, una OSC o profesionales externos, entre otros.

El plan de recuperación comunitario o de distrito debe considerar los siguientes elementos clave:

- Incluir todos los elementos básicos de un plan de recuperación: visión clara, objetivos, estrategia de recuperación, proyectos específicos, intervención y actividades. Organizar por sector o temas principales y describir los arreglos de implementación y monitoreo. Por último, el plan debe incluir un cronograma, un presupuesto y orientación sobre financiamiento.
- Vincular el plan local con los planes de recuperación de nivel superior —planes distritales, municipales, provinciales y nacionales— para garantizar la coherencia.
- Describir la estrategia o los detalles de cómo se gestionará e implementará la participación

comunitaria, los métodos participativos que se seguirán, las organizaciones o líderes comunitarios que serán responsables y deberán rendir cuentas.

- Seleccionar un comité directivo que liderará y supervisará la implementación del plan de recuperación de la comunidad. Puede ser el mismo comité de planificación, si corresponde, o un nuevo comité con diferentes actores de la comunidad o una organización comunitaria existente. Puede ser necesario crear comités de subproyectos para supervisar intervenciones de recuperación específicas.
- Empoderar a las comunidades, las OSC y los comités directivos según sea necesario, integrando la capacitación necesaria para el desarrollo de capacidades y proporcionando los materiales, servicios y equipos necesarios para la implementación. Considerar la posibilidad de ofrecer capacitación en gestión de proyectos, enfoques participativos, auditorías sociales, presupuestos, gestión financiera y contabilidad, así como capacitación técnica específica para el proyecto —reconstrucción de viviendas, desarrollo de microempresas o gestión sostenible de recursos, etc.—
- Informar y compartir el plan de recuperación local con los principales interesados locales y en todos los niveles, incluidas las autoridades nacionales.

ESTUDIO DE CASO 7: Planificación participativa de las medidas de reconstrucción Recuperación del terremoto de 2015 en Nepal

Tras el devastador terremoto ocurrido en Nepal en 2015, el Gobierno de Nepal adoptó un enfoque de reconstrucción dirigida por los propietarios para la reconstrucción de 800.000 casas dañadas. El Gobierno formuló pautas técnicas de construcción antisísmica y otorgó una subvención de 300.000 NPR (3.000 USD) a las personas propietarias de cada casa. El Gobierno de la India brindó apoyo para la reconstrucción de 50.000 casas y se asoció con el PNUD para proporcionar una facilitación socio-técnica a 26.912 hogares del distrito de Gorkha. El PNUD está colaborando con la organización ODR Collaborative de India en este proceso.

Durante el proceso de reconstrucción, se observó que el apoyo financiero oficial no es adecuado para que las familias vulnerables reconstruyan casas resilientes. El proyecto apoyado por el Gobierno de India inició un Plan de Acción de Reconstrucción Participativa (PRAP) a nivel de asentamiento (*tole*) a través del cual se alentaba a la comunidad a desarrollar un plan de acción de reconstrucción que analizara los recursos disponibles a nivel local, las fuentes financieras y el apoyo local para monitorear el proceso de reconstrucción y mejorar la calidad de las casas construidas.

El primer paso en la preparación de un PRAP es el mapeo social y de recursos (recursos humanos, materiales, financieros, equipos, tierras). Este proceso fue facilitado por el equipo del proyecto, compuesto de facilitadores comunitarios, maestros albañiles locales e ingenieros del proyecto. El equipo organizó reuniones comunitarias y discusiones de grupos focales en los *tole*, lo cual garantizó una amplia representatividad de todas las secciones de las comunidades, incluidas las mujeres, ancianos, personas desfavorecidas social y económicamente, entre otras.

Después del mapeo, se organizaron nuevas reuniones consultivas con los diversos grupos comunitarios a nivel de aldea, para identificar las principales necesidades y carencias a tratar. A partir de los datos sobre recursos disponibles y sobre carencias y necesidades críticas, se prepara un plan de acción con insumos clave para la reconstrucción de viviendas, como el origen de la tierra, la mano de obra, los materiales y la tecnología, el calendario y la identificación de la persona/institución responsable.

Esta iniciativa de base comunitaria ayudó a acelerar y monitorear el proceso general de construcción. También permitió identificar hogares sin acceso a fondos y los vinculó con los fondos rotativos creados por las unidades de gobierno locales para la concesión de préstamos de reconstrucción a corto plazo.

Se formaron comités de implementación integrados por beneficiarios y representantes electos del gobierno local para, entre otras cosas, comprar los materiales necesarios, facilitar el proceso de acceso a la tierra para los sin tierra, asignar a los hogares fondos rotatorios y acelerar la reconstrucción.

Durante el proceso de monitoreo se realizaron caminatas transversales para supervisar la marcha de la construcción y reconstrucción de las casas, solicitando la participación de los propietarios, albañiles, contratistas locales, líderes comunitarios, personal técnico del proyecto y facilitadores sociales en la identificación de cualquier irregularidad o problema en la adopción de medidas de seguridad en la reconstrucción. Este proceso ayudó a dar a conocer la tecnología de construcción de viviendas seguras entre todos los interesados locales. También se analizaron y compartieron con las municipalidades locales otros temas de desarrollo (agua, saneamiento, salud, educación, conectividad).

En Nepal, este enfoque de reconstrucción impulsada por los propietarios fue verdaderamente participativo. La comunidad, y en particular los propietarios de viviendas vulnerables, que solían sentirse excluidos, tenía por fin la capacidad para reconstruir sus propias casas. El proyecto ha revivido la tradición de la iniciativa comunitaria de reconstrucción de viviendas. También ayudó a acelerar la implementación y a monitorear el proceso general de construcción de una manera que permitió a las comunidades identificar obstáculos y encontrar soluciones, por ejemplo, poner fondos rotatorios a disposición de quienes no podían emprender la reconstrucción de sus hogares por falta de recursos financieros.

3.3 Implementación participativa

Como se señaló en la sección anterior, es necesario definir los arreglos de implementación como parte del plan de recuperación de la comunidad, así como los detalles de cómo se gestionará e implementará la participación de la comunidad durante todo el proceso de recuperación. Se presentan a continuación algunas consideraciones adicionales para la implementación efectiva de un plan comunitario de recuperación:

- Selección de un comité directivo que liderará y supervisará la implementación;
- Selección de una unidad de implementación y monitoreo del proyecto para gestionar las operaciones diarias;
- Selección de coordinadores y/o responsables de proyectos;
- Contratación de personal y expertos técnicos;
- Organización de capacitación para el desarrollo de capacidades;
- Adquisición de los materiales, equipos y otros recursos necesarios para las comunidades y las OSC.

Hay que considerar las técnicas de monitoreo participativo que se van a utilizar durante la fase de implementación, incluidas las auditorías sociales y los mecanismos de reparación de reclamos. Se incluyen aquí los mecanismos de información y comunicación que garanticen la transparencia y respalden la rendición de cuentas.

Además de los mecanismos participativos que se resumen en la tabla anterior, se tendrán en cuenta los tres niveles principales de participación comunitaria que se pueden implementar:

1) **Involucrar a las comunidades en la realización de los proyectos:** Esta es la forma más común de participación comunitaria en la implementación de proyectos de recuperación; las comunidades participan directamente en la organización y realización de los proyectos. Por ejemplo:

- Las comunidades pueden participar en proyectos de vivienda para reconstruir sus hogares, asegurando que reciban los materiales y la capacitación necesarios para el desarrollo de capacidades en técnicas de diseño y construcción.

- Las comunidades pueden organizarse en grupos para reconstruir conjuntamente escuelas, centros de salud y otra infraestructura comunitaria.
- Los agricultores pueden recibir las herramientas necesarias para reparar los sistemas de riego, los caminos de acceso rural a los campos agrícolas, limpiar los escombros y preparar la tierra para la siembra.

Las comunidades pueden organizarse en grupos por área, proyecto, sector u objetivo identificado en el plan de recuperación de la comunidad.

2) **Gestión comunitaria directa:** Es la forma más dinámica y empoderadora de participación comunitaria en la que las comunidades poseen y controlan los proyectos de recuperación; participan activamente en los procesos de planificación, toma de decisiones y gestión de actividades de recuperación. La gestión comunitaria directa incluye el empoderamiento de los comités o grupos existentes para administrar el proyecto o, en su defecto, la formación de nuevos comités a nivel comunitario o de aldea.

3) **Gestión a través de la representación:** Aquí las comunidades participan a través de la representación de OSC u organizaciones comunitarias (por ejemplo, asociaciones, cooperativas, comités de gestión de usuarios, etc.).

Entre los beneficios de las dos últimas formas de gestión comunitaria destacan los siguientes:

- Se empodera a las comunidades para administrar bienes públicos locales tales como el suministro de agua, saneamiento, bosques, carreteras, escuelas y clínicas de salud;
- Se ofrece a las comunidades una participación directa en un proyecto local, ya que participan activamente en los procesos de planificación, toma de decisiones y gestión de actividades de recuperación;
- Se promueve una mayor implicación local;
- Se desarrollan capacidades locales, ayudando a las comunidades a adquirir nuevos conocimientos y desarrollar habilidades prácticas;
- Se fortalece la participación en la toma de decisiones y la gestión de proyectos;
- Se fomentan las responsabilidades y la acción colectiva.

ESTUDIO DE CASO 8: Evaluación y planificación participativas de base amplia en Haití¹⁴

Más de 400.000 edificios resultaron dañados o destruidos por el terremoto que sacudió Haití a principios de 2010. En el marco del Plan de Acción para la Recuperación Nacional y el Desarrollo del Gobierno de Haití e inmediatamente después del terremoto, se implementó un programa de limpieza de escombros a gran escala con proyectos piloto que adoptaron un enfoque progresivamente integrado vinculado a la revitalización de la economía local a través de trabajos intensivos en mano de obra, promoción de micro y pequeñas empresas, reutilización y reciclaje de escombros, entre otros.

A pesar de la envergadura de los desafíos del desastre y la reconstrucción, los proyectos Debris I y Debris II de Puerto Príncipe adoptaron un enfoque de “planificación urbana participativa” que involucró directamente a la población afectada en la recuperación de los barrios. La metodología aprovechó las capacidades locales existentes, especialmente en materia de auto-organización de los barrios beneficiarios. La mayoría de los barrios no se habían beneficiado previamente de los planes de desarrollo previstos por las autoridades públicas y, en cambio, habían gestionado sus propias iniciativas comunitarias. Por lo tanto, habían desarrollado ya cierta sensibilidad hacia la participación individual y colectiva en el desarrollo de sus hábitats y contaban con organizaciones comunitarias sólidas.

Entre las técnicas de consulta utilizadas en el proceso barrial de evaluación y planificación participativa destacan las siguientes:

- Movilización y alcance comunitario;
- Desarrollo de un inventario de organizaciones comunitarias;
- Visitas a los distritos con representantes de organizaciones comunitarias para identificar emplazamientos prioritarios, áreas problemáticas e iniciar intercambios con los residentes locales;
- Una encuesta para recolectar datos de más de 4.000 hogares;
- Reuniones preliminares y actividades de “mapeo mental” para permitir a los participantes expresar sus percepciones, necesidades y las expectativas de su barrio;
- Reuniones temáticas en forma de “grupos focales” e “historias del barrio” contadas por los más “veteranos” para analizar sus necesidades de recuperación en materia de educación, salud, juventud, inseguridad, entre otros. Esto incluyó la comprensión de los procesos de recuperación local e identificar iniciativas que se pudieran aprovechar;
- Reuniones con las principales partes locales que trabajan en cada sector;
- Identificación y priorización de proyectos colectivos, en función de sus necesidades prioritarias, pero también de oportunidades para la implementación operativa (proyectos más fáciles de financiar, oportunidades puntuales);
- Selección y aprobación del plan y los proyectos de recuperación propuestos por representantes de la comunidad.

Los ejercicios de planificación contaron con la participación de alcaldes, técnicos municipales, el sector privado (formal e informal), organizaciones barriales, profesionales de planificación urbana, sector académico y sociedad civil (personas competentes, consumidores o asociaciones de usuarios que habían trabajado por el interés general de la mayoría en la planificación de opciones de desarrollo y propuestas de uso del suelo), entre otros. Fue fundamental elegir a las autoridades locales y

¹⁴ Adaptado de *Debris Management: the Door to Development*, PNUD, 2013.

estructuras comunitarias más representativas y reconocidas durante las fases de conceptualización y evaluación, utilizando un concepto amplio de barrio definido no por datos geográficos sino mediante un análisis importante de las interrelaciones y dinámicas existentes en el gobierno local.

Los proyectos se desarrollaron en colaboración con el Ministerio de Obras Públicas y varios organismos clave de las Naciones Unidas, incluido ONU-Hábitat, que fue responsable de la movilización social, la participación comunitaria y la preparación de planes de reestructuración barrial. La OIT se hizo cargo de la creación de empleo mediante la reutilización de desechos reciclables y la reactivación de la economía local mediante la creación y el apoyo a las pequeñas y microempresas; el PNUD fue responsable de la demolición, la remoción de escombros, la rehabilitación del barrio y la coordinación general de la intervención, utilizando un enfoque participativo y en asociación con UNOPS, gobiernos centrales y locales, ONG locales e internacionales con larga experiencia en Haití, el sector privado y, lo más importante, la población haitiana.

3.4 Monitoreo participativo y auditoría

Monitoreo participativo

El monitoreo participativo hace referencia a un proceso de colaboración que involucra a partes interesadas de diferentes niveles en un trabajo conjunto para evaluar el progreso realizado en los proyectos de recuperación, identificar cuellos de botella y tomar las medidas correctivas necesarias.

Una piedra angular del monitoreo participativo es involucrar a la comunidad en la selección de indicadores para medir el progreso y los logros, y en la recolección y recopilación de pruebas empíricas. Esto garantiza la apropiación, el aprendizaje y la sostenibilidad de los resultados. Cada vez es más aceptado que el monitoreo participativo es un medio eficaz para la mutua rendición de cuentas entre comunidades, OSC y gobierno.

Los procesos de monitoreo se pueden apoyar en diversos métodos participativos para facilitar la transparencia y la rendición de cuentas en la recuperación post desastre. Destacan los siguientes:

- Redes comunitarias formadas por grupos de base, voluntarios, trabajadores sociales, jóvenes, grupos de mujeres y otros grupos sociales del ámbito comunitario para ayudar a organizar, implementar, recopilar pruebas e documentar los avances.
- Organizaciones de la sociedad civil que pueden encargarse de planificar y gestionar el proceso

de monitoreo con participación comunitaria.

- Los foros comunitarios o las asambleas públicas sirven para recopilar retroalimentación directa de las comunidades y sus organizaciones, así como de los funcionarios del gobierno local involucrados en la operación y el personal del proyecto en el terreno.
- Los talleres de alto nivel para partes interesadas pueden reunir a funcionarios gubernamentales, gestión de proyectos, OSC, representantes de la comunidad y otras personas que participan en la gestión de los proyectos.
- Autoevaluaciones realizadas por las comunidades o por el personal del proyecto para realizar sus propias evaluaciones del proyecto de recuperación.
- Las evaluaciones ciudadanas consisten en una reunión para evaluar una determinada política o programa de recuperación.
- Los grupos focales pueden reunir grupos de intereses especiales o poblaciones desfavorecidas, como mujeres, personas mayores, personas con discapacidad y otras personas que tal vez no se sientan cómodas exponiendo sus preocupaciones en los talleres de partes interesadas.
- Encuestas puerta a puerta para obtener algunas ideas sobre las preocupaciones de las personas, en particular para obtener comentarios cualitativos más profundos.

Auditoría

En los procesos de recuperación de desastres, el propósito de las auditorías sociales es garantizar que las intervenciones de recuperación lleguen a los miembros de la comunidad que más lo necesitan, y que las actividades de recuperación de la comunidad se lleven a cabo de manera participativa. También ayudan a las comunidades a monitorear la asignación y el gasto de los fondos de recuperación y asegurar que se ajusten a los objetivos del proyecto.

Se puede hacer cargo de la responsabilidad de las auditorías sociales una OSC independiente o un comité local creado para ese propósito. De cualquier manera, la parte responsable debe

reunirse regularmente con el fin de auditar todas las acciones realizadas verificando registros, interactuando con las comunidades y realizando comprobaciones en el terreno. Los resultados deben quedar registrados para poder presentárselos a las comunidades y a las OSC participantes junto con las medidas sugeridas de mejora cuando sea necesario.

Las auditorías sociales pueden ser mecanismos efectivos para identificar y rectificar deficiencias en la implementación de proyectos de recuperación. En este sentido, la auditoría desempeña un papel importante en la buena gobernabilidad y administración de proyectos de recuperación al fortalecer la rendición de cuentas de las organizaciones responsables.

ESTUDIO DE CASO 9: Monitoreo participativo y auditoría Recuperación post inundación en Colombia¹⁵

La prolongada e intensa temporada de lluvias de 2010-11, asociada con el fenómeno de La Niña, trajo consigo uno de los desastres más devastadores y costosos de Colombia. En 2011, el 93% de los municipios de Colombia se habían visto afectados en cierta medida por deslizamientos de tierra e inundaciones. Fue un evento sin precedentes en cuanto a su duración, la magnitud de su impacto físico, la cantidad de personas afectadas y el daño causado a la economía colombiana.

Para llevar a cabo el monitoreo social y auditar el proceso de recuperación, se desarrolló una estrategia de auditoría visible que garantizara la participación de la comunidad. Los objetivos explícitos de la estrategia fueron los siguientes :

- Promover y fortalecer la participación ciudadana en el monitoreo de los recursos públicos;
- Prevenir la corrupción y la ineficiencia en la gestión de los recursos públicos, fomentando la transparencia;
- Concienciar a los ciudadanos sobre la importancia de los bienes y recursos públicos y sus derechos y deberes en relación con la sostenibilidad de los proyectos de recuperación;
- Garantizar que los proyectos de recuperación se completen de acuerdo con los acuerdos y plazos iniciales;
- Informar a los diferentes organismos responsables y autoridades locales sobre presuntos actos de corrupción o mala gestión de los recursos públicos;
- Promover el interés y la participación del gobierno local y regional en los procesos de rendición de cuentas.

¹⁵ Adaptado de *Colombia La Niña 2010-11 Recovery: the Story of Gramalote and Jarillon de Cali*, World Bank GFDRR (próxima publicación)

La estrategia de monitoreo y auditoría incluyó los siguientes mecanismos clave:

- 1) **Foros:** Se planificaron tres foros para cada proyecto o intervención de recuperación, el primero al comienzo del proyecto, el segundo a mitad de la implementación y el tercero al final de la implementación del proyecto.
- 2) **Participación:** Debían asistir a los foros al menos 30 personas representando a diferentes sectores de la comunidad (líderes comunitarios, agricultores, presidentes de juntas de acción comunitaria, padres, agentes comunitarios, etc.). Entre los participantes figuraban al alcalde, primera dama y/o enlace del municipio, representantes municipales, representantes de la comunidad que se hubieran beneficiado directamente de la intervención, representantes de organizaciones gubernamentales presentes en la zona, organizaciones de la sociedad civil, presidentes de juntas de acción comunal y organismos de implementación, entre otros.

Para facilitar la transparencia y el proceso de auditoría, el primer foro presentó el proyecto de recuperación a los participantes y las organizaciones implementadoras, destacando los roles y responsabilidades de cada uno de los actores clave involucrados. El foro también sirvió para conformar equipos locales de monitoreo, decidir sobre los mecanismos de comunicación y puntos de información, establecer el cronograma de reuniones regulares de monitoreo y definir el funcionamiento de los Centros de Servicio al Ciudadano y las Encuestas de Satisfacción Ciudadana.

- 3) **Equipos locales de monitoreo:** Conformados durante el primer foro, estos equipos representan a los diversos sectores de las comunidades y se hicieron responsables de difundir información sobre el proyecto de recuperación, de facilitar la comunicación entre las comunidades, la administración del proyecto y el Gobierno, para informar sobre las preocupaciones de las comunidades y convocar reuniones periódicas para socializar los avances, generar alertas tempranas sobre cuellos de botella y hacer un seguimiento de las acciones correctivas para mejorar la recuperación.
- 4) **Encuesta de satisfacción ciudadana:** Enmarcada dentro de la política pública nacional sobre responsabilidad, la encuesta fue una herramienta diseñada para medir la percepción de la comunidad sobre el proceso de recuperación, identificar las necesidades de información y las oportunidades para mejorar la recuperación.

Mecanismos de reparación de reclamos

Deben establecerse mecanismos imparciales, accesibles y justos para reclamos, resolución de conflictos y reparaciones durante la implementación de los proyectos de recuperación. Los mecanismos de reclamo son un medio formal y local para que las comunidades reciban, evalúen y resuelvan reclamos sobre el desempeño de las intervenciones o proyectos. Representan una forma esencial de participación y empoderamiento de la comunidad.

Los mecanismos de reclamo son una de las vías para que la comunidad pueda pedir cuentas a los responsables del proyecto de recuperación y asegurarse de que sus aportes se toman en serio y se son tratados a través de un proceso claro y transparente, se convierten en acciones y se informa de todo ello a la comunidad.

Ejemplos de herramientas utilizadas para los mecanismos de reclamo:

- Ventanilla de ayuda comunitaria,
- Registro comunitario de reclamos,
- Buzón de comentarios/retroalimentación colocado en un lugar de fácil acceso, por ejemplo, en las escuelas,
- Cabinas de información,
- Enlaces comunitarios que programan visitas periódicas a las partes interesadas,
- Líneas telefónicas directas,
- Políticas de puertas abiertas en el sitio del proyecto,
- Líneas de telefonía móvil gratuitas,
- Programas de radio con servicio de llamada,
- Mecanismo de retroalimentación por SMS usando teléfonos celulares,

- Tecnología de respuesta de voz integrada aplicada a mensajes masivos de SMS.

Si bien los mecanismos de reclamo deben estar concebidos para adaptarse al contexto del proyecto, en general, deberán considerarse las siguientes características:

- Un procedimiento establecido,
- Registro sistemático, seguimiento, análisis y respuesta,
- Procedimientos y plazos predecibles conocidos para cada etapa,
- Resultados del mecanismo de monitoreo de reclamos compartidos con las partes interesadas,
- Personal adecuado al volumen y el tipo de reclamos,
- Una forma de tener en cuenta los atributos culturales específicos y mecanismos tradicionales para plantear y resolver problemas, para garantizar que las preocupaciones de grupos específicos se aborden de la forma apropiada,
- Mecanismo claro y comprensible,
- Accesible y receptivo a todos los segmentos de las comunidades afectadas,
- Sin costos.

Se considera que un mecanismo de reclamo es transparente cuando los miembros de la comunidad afectada

- Saben quién es la persona de la organización que maneja los reclamos y comunica los resultados, y quién está a cargo de la supervisión del mecanismo;
- Han aportado información para su creación;
- Tienen información suficiente sobre cómo acceder a él;
- Tienen el poder de asegurar que el proceso sea respetado por las personas directamente responsables de administrarlo;
- Son alentados a compartir sus preocupaciones libremente, dejando claro que no recibirán retribución económica alguna por su participación. Un mecanismo sin retribuciones considerará los posibles peligros y riesgos para los denunciantes e incorporará formas de prevenir daños.

Esta sección ha mostrado cómo se puede incorporar la participación en cada fase del ciclo del programa de recuperación. La tabla 2 presenta algunos ejemplos de formas de participación en cada una de las fases de la recuperación post desastre. Los estudios de caso que le siguen ilustran cómo se han aplicado en desastres anteriores.

Tabla 2: Ejemplos de participación comunitaria en el ciclo del programa de recuperación

Evaluación de necesidades	Planificación de recuperación	Implementación	Monitoreo, auditoría
<p>Consultar a las comunidades directamente acerca de sus principales preocupaciones, sus necesidades de recuperación y sus principales prioridades.</p> <p>Involucrar a las OSC en las evaluaciones de necesidades o en la realización de una encuesta de hogares.</p> <p>Recurrir a técnicas participativas como discusiones de grupos focales, mapeo comunitario, entrevistas, encuestas de hogares, foros comunitarios, etc.</p>	<p>Involucrar a todas las partes interesados de la comunidad en el proceso de planificación (organizaciones de base, grupos de mujeres, organizaciones religiosas, cooperativas, autoridades locales, entre otros).</p> <p>Organizar talleres de planificación comunitaria con facilitadores que tengan experiencia en herramientas participativas.</p> <p>Asegurarse de que los grupos desfavorecidos participen en la planificación y la toma de decisiones.</p>	<p>Involucrar a las OSC en la movilización y organización de las comunidades, en la prestación de servicios y en la gestión de proyectos del proceso de recuperación.</p> <p>Involucrar a las comunidades en la gestión directa de proyectos de recuperación.</p> <p>Involucrar a las comunidades en la implementación de intervenciones de recuperación, como la remoción de escombros, la construcción de viviendas, la reparación de escuelas, etc.</p> <p>Empoderar a las comunidades y las OSC a través de la capacitación y la provisión de recursos.</p>	<p>Involucrar a las comunidades en la selección de indicadores de monitoreo y en la recopilación de datos y pruebas empíricas.</p> <p>Establecer canales de comunicación bidireccionales y mecanismos de reparación de reclamos.</p> <p>Asociarse con las OSC para diseñar y supervisar el monitoreo junto con las comunidades, o para realizar auditorías sociales.</p>

ESTUDIO DE CASO 10:
Sistema de información y mecanismo de reparación de reclamos Recuperación de las inundaciones de Uttarakhand (India)¹⁶

En respuesta a las inundaciones repentinas que afectaron a Uttarakhand en 2013, el proyecto de construcción de viviendas impulsada por sus propietarios integró un sistema de información de gestión y un mecanismo de reparación de reclamos para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

El mecanismo de reparación de reclamos utilizó diferentes canales de comunicación, como la comunicación cara a cara en la oficina del distrito y los reclamos a distancia a través de llamadas telefónicas. Se añadió al sitio web una página de reclamos y también se creó una línea telefónica gratuita operativa los siete días de la semana. Estos mecanismos fueron muy publicitados.

Además, se comunicaron a todos los propietarios de viviendas del distrito los contactos de los magistrados cada subdistrito. Se introdujo una estructura de reparación de reclamos en tres niveles (local, distrital y estatal para garantizar que los reclamos se pudieran resolver dentro de los tres días posteriores a la notificación

Conclusión: Los *Lineamientos para la participación comunitaria en la recuperación post desastre* presentaron una serie de estudios de caso que ilustran cómo se puede incorporar de manera efectiva la participación comunitaria en los procesos de recuperación post desastre. Los estudios de caso brindan orientación práctica sobre los mecanismos que pueden aplicarse para fortalecer la participación de las comunidades afectadas. Las experiencias registradas en todo el mundo en el transcurso de las últimas dos décadas demuestran que la participación activa de las comunidades afectadas por desastres mejora de manera significativa el éxito de los programas de recuperación.

Los enfoques de abajo hacia arriba y centrados en las personas son más apropiados desde un punto de vista cultural, además de responder mejor a las necesidades y prioridades de las comunidades afectadas. Y mejora la inclusión social. Las comunidades afectadas por desastres se benefician de tales procesos y enriquecen sus conocimientos, habilidades y capacidades. Les permite formar parte de la toma de decisiones y la gestión de proyectos, garantizar la implicación local, brindar mayor transparencia y rendición de cuentas y, en última instancia, hacer que la recuperación sea más sostenible a largo plazo.

Los anexos que siguen presentan recursos adicionales para una orientación más detallada.

¹⁶ Adaptado de *Disaster to Relief: Owner Driven Construction of Houses*, Uttarakhand Disaster Recovery Project, 2017.

Anexo 1:

Técnicas para consultas participativas

Los organismos de desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo llevan más de 20 años utilizando herramientas participativas para que las comunidades se conviertan en los principales arquitectos de su propio desarrollo. Estas herramientas utilizan múltiples enfoques participativos que reciben distintas denominaciones, entre otros:

- Desarrollo participativo
- Evaluación rural participativa (PRA)
- Evaluación rural participativa
- Investigación de acción participativa
- Análisis de políticas para la mitigación participativa de la pobreza

Existen numerosos recursos disponibles en línea que brindan orientación sobre estos y otros enfoques participativos. Se muestran a continuación dos ejemplos.

80 herramientas para el desarrollo participativo:

Un manual con numerosos enfoques participativos que incluyen análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas), árbol de problemas, la matriz de análisis de toma de decisiones y otros métodos.

<http://repiica.iica.int/docs/B1013I/B1013I.pdf>

Sitio web del Instituto de Estudios para el Desarrollo: Utiliza una serie de recursos sobre métodos participativos.

<https://www.participatorymethods.org/methods>

A continuación se presenta una breve descripción de algunos de los modelos participativos que se pueden utilizar.

Análisis de las partes interesadas

Recursos:

Manual de herramientas para el desarrollo del DFID que incluye también otros métodos participativos.

<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/toolsfordevelopment.pdf>

La caja de herramientas de la comunidad, de la Universidad de Kansas

<https://ctb.ku.edu/en/table-of-contents/participation/encouraging-involvement/identify-stakeholders/main>

El análisis de las partes interesadas suele incluir tres pasos principales: la identificación de las partes interesadas, la determinación de los intereses de las partes interesadas, el mapeo de las relaciones de poder y la influencia, y la priorización de la participación entre los diferentes grupos de partes interesadas. Estos pasos se detallan a continuación. Por supuesto, el fin último del análisis de las partes interesadas es identificar aquellas entidades, grupos y personas que pueden verse más afectadas por un determinado proyecto o que pueden ejercer una mayor influencia en el éxito de la misma de manera que se pueda buscar, priorizar y adaptar su participación con el fin de garantizar un éxito que maximice los beneficios y minimice los daños.

Paso 1 - Identificación de las partes interesadas

El primer paso del análisis de las partes interesadas es identificar cuáles son los grupos de partes interesadas relevantes. Las preguntas clave que nos tenemos que plantear son:

- ¿Quiénes son los beneficiarios específicos del proyecto?
- ¿Quién podría verse afectado negativamente (directa o indirectamente)?
- ¿El proyecto afectará (positiva o negativamente) a los grupos marginados?
- ¿Cómo afectará el proyecto a mujeres y hombres?
- ¿Quiénes son los principales partidarios y opositores del proyecto?
- ¿Quién se encargará de llevar a cabo las actividades planificadas?

En general, los proyectos involucrarán a un amplio espectro de partes interesadas. Las categorías generales de partes interesadas incluyen las que se enumeran a continuación, sin embargo, deberán identificarse también las subcategorías y los grupos específicos de partes interesadas:

- Comunidades afectadas y beneficiarios previstos
- Trabajadores del proyecto y sus representantes
- Ministerios gubernamentales, organismos ejecutores, reguladores y consultores
- Autoridades locales
- Líderes comunitarios y tradicionales
- Grupos de la sociedad civil
- Organizaciones de mujeres
- Grupos de interés organizados (asociaciones empresariales, sindicatos, otros)
- Empresas del sector privado relacionadas con el proyecto
- Sector académico e instituciones de investigación
- Donantes e instituciones financieras

Debe prestarse especial atención para garantizar que el ejercicio de identificación de las partes interesadas sea expansivo de manera que no queden grupos relevantes excluidos inadvertidamente. La lista inicial de partes interesadas identificadas debe verificarse, modificarse y mejorarse mediante entrevistas con informantes clave, consultas/talleres con partes interesadas ya identificadas y visitas al terreno.

Análisis de género: El género es a menudo un factor clave que determina el acceso a los beneficios del proyecto y la vulnerabilidad a posibles impactos adversos. Es de vital importancia que el proceso de identificación y análisis de las partes interesadas tenga en cuenta las cuestiones de género para determinar cómo y cuándo deben participar las mujeres y cuándo los hombres y abordar las posibles brechas de género existentes en la participación y la toma de decisiones.

Paso 2 - Identificación de los intereses de las partes en el proyecto

Una vez que se han identificado los grupos de partes interesadas relevantes, el siguiente paso es discernir sus intereses en el proyecto de recuperación y cómo pueden verse afectados sus intereses. La identificación de los intereses de las partes intere-

sadas puede ayudar a aclarar las motivaciones de los diferentes actores y cómo estas pueden influir en el proyecto, incluidos los posibles oponentes. Algunas de las preguntas clave a las que hay que responder, como mínimo, son las siguientes:

- ¿Cómo percibe cada grupo de partes interesadas el desastre y qué soluciones proponen?
- ¿Cuáles son las expectativas de las partes interesadas con respecto al proyecto de recuperación?
- ¿Qué puede ganar/perder cada grupo de partes interesadas como resultado del proyecto de recuperación?
- ¿Se verían afectados negativamente los derechos de algunas partes interesadas?
- ¿Se enfrentan algunas partes interesadas a mayores riesgos que otras?
- ¿Qué intereses de las partes interesadas entran en conflicto con los objetivos del proyecto?
- ¿Qué recursos podría y estaría dispuesta a movilizar cada parte interesada?

Algunos intereses de las partes interesadas son menos obvios que otros y pueden ser difíciles de definir, especialmente si están "ocultos", son múltiples o están en contradicción con las metas u objetivos establecidos de su propio grupo de partes interesadas, organización o representante. Los intereses pueden ser bastante diversos y extenderse mucho más allá de los posibles beneficios materiales del proyecto, como el mantenimiento de prácticas culturales y medios de vida. Las preguntas anteriores pueden ayudar a guiar una investigación sobre los intereses de cada parte interesada o grupo clave.

Es fundamental comprender las posibles diferencias de percepción entre mujeres y hombres con respecto al proyecto y sus posibles beneficios e impactos. Para aumentar el consenso y la apropiación, lo mejor es que sean los propios interesados los que contesten a estas preguntas, en general, en el contexto de un taller de partes interesadas (y/o mediante grupos focales y entrevistas).

Paso 3 - Priorización de las partes interesadas

Un grupo de posibles interesados y sus intereses pueden, naturalmente, presentar cierta diversidad.

No es ni práctico ni garantizado que todos los grupos de partes interesadas mantengan el mismo nivel de compromiso a lo largo del proyecto de re-

cuperación. Es probable que sea necesario establecer una priorización entre las partes interesadas. La priorización facilita la identificación de formas apropiadas de participación para los diferentes grupos. Las preguntas clave en este punto son:

- ¿Cuál es el grado de influencia de cada grupo de partes interesadas en los resultados del proyecto?
- ¿Cuál es la importancia de cada grupo de partes interesadas para el éxito del proyecto?
- ¿Qué tipo de participación de las partes interesadas es exigida por la legislación nacional y las obligaciones internacionales?
- ¿Quiénes son los principales beneficiarios del proyecto?
- ¿Quién puede verse afectado negativamente por el proyecto?
- ¿Con quién es fundamental comprometerse primero y por qué?
- ¿Se necesitan medidas especiales para proteger los intereses de los grupos de interesados marginados?
- ¿Puede la oposición de alguna de las partes interesadas o grupos de partes interesadas poner en riesgo el proyecto? Si es así, ¿hay formas de relacionarse con ellos para garantizar que se aborden sus preocupaciones?

Una herramienta común para ayudar en la priorización es la creación de una matriz que organice a los interesados de acuerdo con su "importancia" e "influencia". La importancia a este respecto se relaciona con a quién es más probable que afecte el proyecto de recuperación (adversa o positivamente), parámetro que puede ser diferente de su nivel de influencia en los resultados del proyecto.

Mapeo comunitario

Recursos:

Mapeo comunitario: Una herramienta para la organización de la comunidad, WaterAid <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/community-mapping-programme-partner-guidelines.pdf>

El mapeo comunitario implica realizar un mapa físico de una determinada comunidad conjuntamente con sus miembros para identificar los recursos disponibles en ella. Esto se puede usar para comenzar una discusión sobre los recursos y las carencias existentes. El mapeo participativo

permite a los grupos compartir información sobre una ubicación geográfica y crear conocimiento compartido. Dado que es un proceso visual y verbal, alienta a todos los miembros de la comunidad, hombres y mujeres; ricos y pobres; jóvenes y viejos; académicos y analfabetos, a ser parte del proceso.

En la preparación de un mapeo comunitario, los participantes dibujan un mapa de su comunidad, su infraestructura, escuelas, instituciones agrícolas clave, campos, suministros de agua, etc. Durante este proceso, la discusión invariablemente aborda sus logros, pero también pueden ponerse de manifiesto cosas que no marchan bien para ellos. Los facilitadores y relatores escuchan y registran en silencio estos logros y necesidades. Cuando los grupos se reúnen para crear un mapa, crean más que un mero mapa; el proceso de mapeo genera un foro abierto para la discusión y el intercambio de información.

Los mapas comunitarios pueden usarse para múltiples propósitos, por ejemplo:

- Identificar infraestructura y servicios básicos,
- Identificar recursos existentes,
- Mostrar límites, distancias y comunidades vecinas,
- Identificar diferencias entre subgrupos en términos de percepciones, necesidades y acceso a recursos y centros de poder,
- Mostrar lugares de importancia, lugares donde les gusta o no les gusta estar,
- Identificar los lugares que son seguros y los que no lo son,
- Mostrar dónde se reúne la gente diariamente, semanalmente o alguna vez,
- Identificar lo que les gustaría tener (tierra, escuela, clínica, tienda, transporte, oportunidades de empleo, etc.).

Perfiles de la comunidad

La información de las evaluaciones y el mapeo se puede agrupar en un perfil de la comunidad que enumera categorías generales de información relevante sobre la comunidad:

- Principales fuentes de ingreso
- Principales problemáticas
- Recursos
- Relación con el gobierno local

- Infraestructura socioeconómica existente (por ejemplo, escuelas)
- Cualquier proyecto en curso
- Organizaciones comunitarias activas e inactivas

Los perfiles de la comunidad deben crearse con los miembros de la comunidad y compartirse con la comunidad en general antes de ser utilizados.

Diagramas de Venn

Los diagramas de Venn pueden ayudar a los facilitadores y miembros de la comunidad a identificar cuáles son las instituciones mejor organizadas y con mayor capacidad para implementar con éxito grandes proyectos.

Unos sencillos diagramas de Venn pueden proporcionar mucha información sobre las instituciones comunitarias. Para crear uno, divida a los residentes en equipos y pídale que dibujen visualmente todas las organizaciones que existen en su pueblo. Los círculos más grandes indican las instituciones comunitarias más fuertes e influyentes. Los círculos más pequeños muestran instituciones menos influyentes o más pequeñas. Luego muestre los vínculos entre las organizaciones que funcionan bien juntas acercándolas.

Un diagrama de Venn más complejo incluirá los grupos externos y las personas que tienen un impacto en la comunidad. El círculo más grande indica el límite de la comunidad. Las organizaciones, grupos y personas de la comunidad se colocan dentro de este círculo. Si se gestiona con cuidado, un buen facilitador puede pedirle al grupo que indique en el diagrama la calidad de las relaciones y los vínculos que cada entidad mantiene con la comunidad (muy buena, neutral, no tan buena). Este proceso puede generar controversia, así que prepárese para mediar conflictos. Los participantes también pueden crear una "lista de deseos" agregando al mapa las organizaciones que desearían que existieran.

Mapeo de relaciones

El método del mapeo también puede servir para trabajar con las comunidades en la fase de evaluación y planificación. El mapeo de relaciones ayuda a involucrar a las comunidades en el análisis de grupos e individuos influyentes dentro y fuera de la comunidad e identifica relaciones constructivas y posibles tensiones entre los actores. También es una herramienta útil para comenzar a analizar los intereses compartidos por varios grupos o poner

de manifiesto cómo algunos segmentos de la comunidad están desconectados del resto de la comunidad.

Discusiones de grupos focales

Recursos:

Guía práctica sobre discusiones de grupos focales https://www.crs.org/sites/default/files/tools-research/fgds_april_24_final_lo_res_.pdf

Las discusiones de grupos focales (DGF) son una buena técnica para reunir a personas con antecedentes o experiencias similares y discutir un tema específico de interés. El grupo de participantes es guiado por un moderador (o facilitador del grupo) que presenta temas para la discusión y conduce al grupo para participar en una discusión animada y natural entre ellos.

La fortaleza de esta técnica radica en que permite que los participantes estén de acuerdo o en desacuerdo entre sí para hacerse una idea de lo que piensa un determinado grupo sobre un tema, del rango de opiniones e ideas, y de las inconsistencias y variaciones que existen en el seno de una determinada comunidad, en particular en términos de creencias, experiencias y prácticas.

Las discusiones de grupos focales se pueden llevar a cabo con varios grupos de la comunidad, grupos de jóvenes o de mujeres, una cooperativa de agricultores o un sindicato, etc., a fin de recopilar información de personas que podrían preferir no expresar sus opiniones en reuniones con toda la comunidad.

Las sesiones deben prepararse cuidadosamente mediante la identificación de los objetivos principales de la reunión, la preparación de las preguntas clave, el desarrollo de una agenda y la planificación de cómo registrar la sesión. El siguiente paso es identificar e invitar a los participantes adecuados al debate; el número ideal para una sesión es entre seis y ocho.

El elemento crucial de estas reuniones es la facilitación. Algunos puntos importantes a tener en cuenta para facilitar las sesiones son: garantizar una participación pareja, una formulación cuidadosa de las preguntas clave, mantener una actitud y apariencia neutrales, y resumir la sesión de manera que las opiniones queden reflejadas de manera equitativa y justa. Se debe preparar un informe detallado una vez terminada la sesión.

Anexo 2:

Estudios de caso adicionales

ESTUDIO DE CASO 11: La recuperación de Filipinas frente al tifón Yolanda¹⁷

Filipinas posee una larga tradición en desarrollo participativo, empoderamiento comunitario e iniciativas impulsadas por la comunidad, todo ello reconocido oficialmente en el Código de Gobierno Local (LGC) de 1991. Un objetivo clave del LGC es dar amplitud a la voz y la participación de los ciudadanos en la planificación del desarrollo, la presupuestación y la prestación de servicios. El desarrollo impulsado por la comunidad era ya uno de los pilares fundamentales de la estrategia de reducción de la pobreza del Gobierno, con un exitoso historial a sus espaldas.

En respuesta a la devastación que dejó el tifón Yolanda en 2013, el Gobierno de Filipinas movilizó y amplió el Proyecto Nacional de Desarrollo Impulsado por la Comunidad KALAHI-CIDDS (KC-NCDDP, por sus siglas en inglés), un proyecto implementado desde hacía 11 años con presencia en el todo el archipiélago (63 provincias y 900 municipios).

La ampliación del proyecto consistió en incrementar los presupuestos asignados a las áreas prioritarias más afectadas por el impacto del tifón. Además de apoyar la recuperación de las comunidades afectadas, la iniciativa también tenía como objetivo evitar que sus miembros cayeran en una situación de pobreza más grave restableciendo su acceso a los servicios sociales básicos.

Bajo la estrategia comunitaria del KC-NCDDP, las comunidades pobres pudieron organizarse, analizar su propia situación, preparar propuestas de proyectos para abordar sus problemas comunes, solicitar subvenciones globales para financiar sus proyectos e implementarlos. Los proyectos abarcaron desde infraestructura local como sistemas de agua, edificios escolares, guarderías y estaciones de salud, hasta carreteras y puentes. Una vez adquiridas las capacidades y la experiencia necesarias, las comunidades estaban bien posicionadas para impulsar su propio proceso de recuperación.

En su respuesta, el Gobierno también forjó alianzas con el sector privado y las ONG con el fin de subsanar algunas carencias importantes en el terreno. Las unidades del gobierno local estaban desbordadas por las solicitudes de restauración de los servicios y, en este punto, la participación del sector privado y las ONG fue decisiva para desarrollar su capacidad de implementación. Fueron numerosas las ONG que recibieron fondos directos del Gobierno para ampliar sus proyectos y se incentivó a las grandes empresas privadas a financiar programas/proyectos cuyos beneficiarios fueran las propias comunidades. Esto permitió a las autoridades dedicarse a las comunidades que no tenían ningún apoyo. Las ONG pudieron implementar programas de recuperación de forma más ágil debido a las menores restricciones burocráticas, unas políticas de adquisición más flexibles y mecanismos de implementación mejor adaptados.

¹⁷ Adaptado de *Recovery Framework Case Study: Typhoon Yolanda Ongoing Recovery PHILIPPINES*, Banco Mundial GFDRR, UE y PNUD, 2015

ESTUDIO DE CASO 12: La recuperación de Filipinas frente al tifón Yolanda¹⁸

Filipinas posee una larga tradición en desarrollo participativo, empoderamiento comunitario e iniciativas impulsadas por la comunidad, todo ello reconocido oficialmente en el Código de Gobierno Local (LGC) de 1991. Un objetivo clave del LGC es dar amplitud a la voz y la participación de los ciudadanos en la planificación del desarrollo, la presupuestación y la prestación de servicios. El desarrollo impulsado por la comunidad era ya uno de los pilares fundamentales de la estrategia de reducción de la pobreza del Gobierno, con un exitoso historial a sus espaldas.

En respuesta a la devastación que dejó el tifón Yolanda en 2013, el Gobierno de Filipinas movilizó y amplió el Proyecto Nacional de Desarrollo Impulsado por la Comunidad KALAHI-CIDDS (KC-NCDDP, por sus siglas en inglés), un proyecto implementado desde hacía 11 años con presencia en el todo el archipiélago (63 provincias y 900 municipios).

La ampliación del proyecto consistió en incrementar los presupuestos asignados a las áreas prioritarias más afectadas por el impacto del tifón. Además de apoyar la recuperación de las comunidades afectadas, la iniciativa también tenía como objetivo evitar que sus miembros cayeran en una situación de pobreza más grave restableciendo su acceso a los servicios sociales básicos.

Bajo la estrategia comunitaria del KC-NCDDP, las comunidades pobres pudieron organizarse, analizar su propia situación, preparar propuestas de proyectos para abordar sus problemas comunes, solicitar subvenciones globales para financiar sus proyectos e implementarlos. Los proyectos abarcaron desde infraestructura local como sistemas de agua, edificios escolares, guarderías y estaciones de salud, hasta carreteras y puentes. Una vez adquiridas las capacidades y la experiencia necesarias, las comunidades estaban bien posicionadas para impulsar su propio proceso de recuperación.

En su respuesta, el Gobierno también forjó alianzas con el sector privado y las ONG con el fin de subsanar algunas carencias importantes en el terreno. Las unidades del gobierno local estaban desbordadas por las solicitudes de restauración de los servicios y, en este punto, la participación del sector privado y las ONG fue decisiva para desarrollar su capacidad de implementación. Fueron numerosas las ONG que recibieron fondos directos del Gobierno para ampliar sus proyectos y se incentivó a las grandes empresas privadas a financiar programas/proyectos cuyos beneficiarios fueran las propias comunidades. Esto permitió a las autoridades dedicarse a las comunidades que no tenían ningún apoyo. Las ONG pudieron implementar programas de recuperación de forma más ágil debido a las menores restricciones burocráticas, unas políticas de adquisición más flexibles y mecanismos de implementación mejor adaptados.

¹⁸ Adaptado de *Recovery Framework Case Study: Typhoon Yolanda Ongoing Recovery PHILIPPINES*, Banco Mundial GFDRR, UE y PNUD, 2015

ESTUDIO DE CASO 13:
Empoderar a las organizaciones comunitarias a través del desarrollo de capacidades
La recuperación de Sri Lanka del tsunami asiático¹⁹

Una evaluación realizada en Sri Lanka tras el tsunami de 2004 descubrió que las organizaciones comunitarias más pequeñas tienen a menudo dificultades para obtener fondos de los donantes por falta de capacidad organizativa. Muchas de estas organizaciones desconocían cuál era el proceso para presentar propuestas o los requisitos que había que cumplir para presentar informes a los donantes. En consecuencia, no cumplían con los requisitos y quedaban excluidas de la “red de donantes”.

La evaluación también puso de manifiesto que las organizaciones comunitarias no contaban con los recursos humanos necesarios para hacer frente a la mayor carga de trabajo generada por el tsunami y que el talento local había sido reclutado por nuevas ONG nacionales e internacionales que pagaban salarios más altos y ofrecían una mayor seguridad laboral. La evaluación confirmó además que la diferencia de poder entre las organizaciones comunitarias y las partes interesadas, como los representantes gubernamentales, los donantes, las ONG nacionales e internacionales, las llevaba a establecer “alianzas” desiguales donde las organizaciones comunitarias tenían poco o ningún poder de negociación.

En este contexto se desarrolló Strong Places, proyecto emblemático del PNUD cuyo objetivo es fortalecer la capacidad de las organizaciones comunitarias para apoyar la recuperación de sus comunidades. Para ello, el proyecto contribuyó a desarrollar sus capacidades institucionales y de recursos humanos a través de formaciones en temas clave como gestión del ciclo de proyecto, gestión organizacional, contabilidad, monitoreo y presentación de informes, desarrollo de recursos humanos y redacción de propuestas. El proyecto también creó un fondo para pequeños subsidios que proporcionó recursos financieros a las organizaciones comunitarias para apoyar otras actividades de creación de capacidad no cubiertas habitualmente por los fondos de tsunami.

Esta iniciativa benefició a más de 700 organizaciones comunitarias en ocho distritos afectados por el tsunami, permitiéndoles asumir un rol de liderazgo, ampliar su alcance y mejorar sus prácticas de gobernabilidad. El proceso también sirvió para incorporar organizaciones comunitarias en los procesos de recuperación institucionalizados tradicionalmente dominados por ONG nacionales e internacionales.

¹⁹ Adaptado de *Civil Society and UNDP in Sri Lanka: Partnerships in Crisis Situations*

ESTUDIO DE CASO 14:

Aprovechar las metodologías ya existentes de iniciativas impulsadas por la comunidad Recuperación de Indonesia del tsunami²⁰

La experiencia de Indonesia en su respuesta a los devastadores desastres naturales ocurridos entre 2004 y 2010 demostró las muchas ventajas de utilizar los programas de desarrollo impulsados por la comunidad ya presentes a gran escala para abordar la reconstrucción en las aldeas.

Después de que el tsunami de 2004 azotara las provincias de Aceh y Sumatra Septentrional, el Gobierno de Indonesia amplió y adaptó sus dos programas nacionales de desarrollo impulsados por la comunidad, el Programa de Desarrollo de Kecamatan y el Programa de Pobreza Urbana, para satisfacer las necesidades de recuperación post desastre. El enfoque comunitario de estos programas también se extendió a la reconstrucción de viviendas a gran escala.

Ambos programas habían creado redes en Aceh con anterioridad al tsunami. El Programa de Desarrollo de Kecamatan, por ejemplo, ya estaba operando en el 45% de los subdistritos antes del tsunami y, a pedido del Gobierno, se amplió para apoyar la reconstrucción de Aceh y Sumatra del Norte.

En 2005, el Fondo de Donantes Múltiples para Aceh y Nias aprobó un paquete de proyectos para la recuperación de la comunidad que incluía una ampliación sustantiva del Programa de Desarrollo de Kecamatan y del Programa de Pobreza Urbana, y el desarrollo de un programa de reconstrucción de viviendas a gran escala basado en el mismo modelo impulsado por la comunidad. Esta decisión reconoció el potencial del enfoque impulsado por la comunidad para canalizar los fondos directamente a las comunidades, aprovechando las redes preexistentes de facilitadores, la arquitectura del programa y la confianza de las comunidades en estos proyectos. Con la expansión de estos programas, el modelo de desarrollo impulsado por las comunidades se convirtió en un vehículo clave para la reconstrucción de Aceh y Nias a nivel local.

Estos proyectos de recuperación comunitaria demostraron que las comunidades afectadas por desastres pueden gestionar los recursos y proyectos de reconstrucción con altos niveles de calidad y satisfacción, al tiempo que se benefician de una mayor confianza y de las capacidades aportadas por los enfoques consultivos y participativos. Otra lección clave fue que los proyectos y mecanismos institucionales preexistentes permitieron una fácil adaptación y un rápido inicio de las operaciones. Además, ofrecieron una estructura ya disponible para canalizar fondos y experiencia, proporcionaron un marco para que las comunidades gestionaran su propia recuperación y sirvieron como plataforma para negociar con actores externos de reconstrucción.

En los años siguientes, el éxito del modelo impulsado por la comunidad utilizado para la reconstrucción de Aceh fue adaptado e implementado en otros procesos de recuperación de los desastres que azotaron Indonesia entre 2004 y 2010.

²⁰ Adaptado de *MDF-JRF Working Paper Series: Lessons Learned from Post-Disaster Reconstruction in Indonesia - Adapting Community Driven Approaches for Post-Disaster Recovery: Experiences from Indonesia*, MDF - JRF Secretariat, Banco Mundial, 2012

ESTUDIO DE CASO 15: Integración de la igualdad de género y la inclusión social en la recuperación La recuperación del terremoto de Nepal²¹

Después de los dos terremotos que devastaron Nepal en 2015, desplazando a unos tres millones de personas y destruyendo o dañando alrededor de 800.000 casas, el Gobierno desarrolló su Marco de Recuperación Post Desastre en asociación con la sociedad civil, el sector privado, socios internacionales bilaterales y multilaterales.

Dado el impacto del terremoto en las mujeres y otros grupos vulnerables específicos, el marco tomó decisiones políticas explícitas para abordar sus necesidades. Esto fue de especial importancia dada la gran cantidad de grupos desfavorecidos. Del total de casas dañadas, el 41% pertenecía a dalits y comunidades originarias, el 23% a personas mayores y alrededor del 26% a hogares encabezados por mujeres. Las personas con discapacidad también se encontraban en una situación de especial vulnerabilidad. Incluso antes del terremoto, se estimaba que en torno al 2% de la población del país tenía algún tipo de discapacidad.

Una de las áreas prioritarias fue la promoción, adopción y expansión de la protección social en las zonas sin cobertura y con bajos niveles de beneficios a través de asistencia social, seguros sociales y medidas relacionadas con el trabajo. Las iniciativas incluyeron, a corto plazo, la provisión de inyecciones de efectivo a través de los programas de transferencia de efectivo existentes para ayudar a los grupos vulnerables en los distritos afectados y mejorar la prestación de servicios de protección social.

Uno de los elementos clave de la política de reconstrucción y rehabilitación fue la prioridad dada a los grupos sociales vulnerables, incluidas mujeres, niñas y niños, personas con discapacidad y personas mayores. El Marco de Recuperación Post Desastre instó a adoptar un enfoque coordinado y coherente para la incorporación efectiva de la equidad de género y la inclusión social en las actividades de recuperación y reconstrucción. El presupuesto incluyó la asignación de 46.000.000 USD para acciones de equidad de género e inclusión social.

El modelo fue concebido para incluir la participación significativa de mujeres, grupos vulnerables y marginados, y poner fin a todas las formas de violencia contra mujeres y niños y niñas, ofrecer un programa especializado, de protección y servicios para mujeres, grupos vulnerables y marginados. También se consideraron iniciativas para cerrar las brechas de desarrollo originadas por las diferencias sociales y de género, así como aquellas motivadas por la ubicación geográfica o el aislamiento.

El sistema de monitoreo de la recuperación también incorporó en su diseño indicadores sobre género e inclusión social tales como:

- 1) Porcentaje de mujeres, grupos vulnerables y marginados que:
 - participan en el diseño, la planificación, la implementación y el monitoreo del programa de reconstrucción y recuperación
 - reciben información sobre programas de recuperación y reconstrucción
 - gozan de un acceso equitativo a los servicios de recuperación y reconstrucción
 - consideran que sus necesidades de recuperación están siendo atendidas
 - utilizan los mecanismos de reparación de reclamos, y cuyos reclamos han sido atendidos

- 2) El porcentaje de distritos, comités de desarrollo de aldeas y municipios donde:
 - Se recopilan, analizan y utilizan datos desglosados como base para la planificación y el seguimiento de la recuperación
 - el género y la inclusión social son puntos permanentes de la agenda en las reuniones de coordinación

²¹ Marco de Recuperación Post Desastre de Nepal 2016-2020, Gobierno de Nepal

ESTUDIO DE CASO 16:

Uso de las redes comunitarias existentes en la evaluación de necesidades La recuperación del tsunami en Aceh

El proceso de evaluación emprendido en Aceh después del tsunami de 2004 aprovechó el gran alcance del Proyecto de Desarrollo Kecamatan (KDP), un programa de desarrollo a gran escala impulsado por la comunidad, bien establecido y confiable que trabaja en toda la región. Su “infraestructura” contaba con responsables de equipo senior, consultorías de distrito y cerca de 200 facilitadores comunitarios de subdistrito que trabajaban con miles de facilitadores voluntarios en el nivel de la aldea. Antes del tsunami, el KDP operaba en 87 de los subdistritos de Aceh, abarcando prácticamente la mitad de los que estaban gravemente afectados por el tsunami.

La red de facilitadores demostró ser un activo muy útil en la recopilación de datos e información a nivel local para el proceso de evaluación y recuperación apoyado por el Fondo de Donantes Múltiples para Aceh y Nias. Cuando se produjo el tsunami, se aprovecharon las redes de facilitadores del KDP para generar datos a nivel de aldea que se incorporaron en la evaluación de daños y necesidades. Más adelante, en 2006, se realizó desde el KDP una encuesta en más de 5.700 aldeas. En la encuesta se incluyó información sobre necesidades de infraestructura y brechas e indicadores sociales relacionados con personas desplazadas y nuevos migrantes.

Esta experiencia demuestra el valor de aprovechar las capacidades y redes locales existentes como un activo estratégico al que recurrir para mejorar en gran medida la efectividad de las evaluaciones a nivel local y garantizar la participación de la comunidad.

ESTUDIO DE CASO 17:

Redes comunitarias rehabilitan canal de riego de FATA, Pakistán

Los habitantes de la aldea de Murghiband descubrieron que su sistema de riego, de dos kilómetros de largo, estaba totalmente dañado y lleno de limo al regresar a la agencia de Waziristán del Sur. Los medios de vida de los habitantes se vieron gravemente afectados puesto que la agricultura, la ganadería y la mano de obra eran sus principales fuentes de ingresos.

La red comunitaria de las aldeas afectadas se acercó a la Secretaría del PNUD y a la Secretaría de las Áreas Tribales bajo Administración Federal (FATA) a través de su socio implementador, Poverty Alliance and Welfare Trust (PAWT), para apoyar la rehabilitación del canal de riego a través del compromiso de la comunidad.

La red comunitaria seleccionó a 35 participantes masculinos de las familias más vulnerables para unirse a la actividad de efectivo por trabajo con la tarea de desilizar y rehabilitar el canal de riego. Los participantes fueron identificados por las redes comunitarias ya establecidas, asegurando así la transparencia y la participación comunitaria.

El canal de riego, ya restaurado, desempeña ahora un papel vital en la revitalización de los medios de vida de 130 hogares de Murghiband. Los beneficios no se limitan a una aldea, los residentes de las aldeas Kamachi y Tangiwam en la agencia de Waziristán del Sur también se están beneficiando de este canal de riego.

“El canal de riego de nuestro pueblo funciona ahora mucho mejor que antes. Riega adecuadamente toda la tierra, incluso en una parte que había quedado completamente árida”, señaló Noor Ali, miembro de la red comunitaria que tomó la iniciativa para comenzar la rehabilitación del canal de riego.

Anexo 3:

Recursos útiles

Además de los recursos mencionados anteriormente en el anexo 1, se ofrece a continuación una lista adicional de recursos que pueden brindar orientación sobre enfoques participativos para la movilización, la planificación, la implementación y el monitoreo comunitarios.

ALNAP, 2003, Participation by Crisis-Affected Populations in Humanitarian Action: A Handbook for Practitioners (Overseas Development Institute).

https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/0094715B400BCA63C1256DEA004796FE-alnap_civilians_2003.pdf

ALNAP, 2003. Participation Handbook for humanitarian field workers Involving crisis-affected people in a humanitarian response

<https://www.alnap.org/help-library/participation-handbook-for-humanitarian-field-workers>

ALNAP 2014. Engagement of crisis-affected people in humanitarian action.

<https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/background-paper-29th-meeting.pdf>

ALNAP. 2014. Closing the Loop: Effective feedback in humanitarian contexts -Practitioner Guidance

<https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/closing-the-loop-alnap-cda-guidance.pdf>

ALNAP y CDA. 2014. "Investing in Listening", experiencia de la Organización Internacional para las Migraciones con los mecanismos de retroalimentación humanitaria en la provincia de Sindh, Pakistán.

https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/Shelter/documents/Investing-in-Listening-case-study-pakistan-jpg_0.pdf

Banco Mundial. 1996. Participation Sourcebook.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/289471468741587739/pdf/multi-page.pdf>

Banco Mundial. Community-Driven Development Toolkit: Governance and Accountability Dimensions

<http://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/publication/community-driven-development-toolkit-governance-and-accountability-dimensions>

Banco Mundial, PNUD y Unión Europea. 2015. Guía para desarrollar marcos de recuperación de desastres

<https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/crf-guide-espanol.pdf>

Eileen T. Higgins y Anna Toness. 2010. Participatory Planning and Action.

https://uupcc.org/sites/uupcc.org/files/partner/ccb_resources/print/handbook.pdf

FAO. 2006. Participatory Rural Appraisal Manual.
https://himachal.nic.in/WriteReadData/l892s/15_l892s/1499233403.pdf

Ichsan Ichsan. 2011. Community Participation in Post-tsunami Redevelopment in ACEH: The Process and Community Members' Perceptions and Preferences
<https://scholarworks.uark.edu/etd/190/>

Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED). 2004. PLA Notes participatory learning and action -Decentralization and community-based planning.
<http://pubs.iied.org/pdfs/9312IIED.pdf>

Krithika Srinivasan y Vijay K. Nagaraj. The State and Civil Society in Disaster Response Post-Tsunami Experiences in Tamil Nadu, Journal of Social Work in Disability and Rehabilitation, 2006, Vol 5, Nos.3/4, pp. 57-80.
<https://pdfs.semanticscholar.org/2f6f/857a541ccb3c75785d4dd5bdc6aafef77949.pdf>

Somesh Kumar. Methods for Community Participation: A Complete Guide for Practitioners. Robert Chambers (Introduction).
<https://www.alnap.org/help-library/methods-for-community-participation-a-complete-guide-for-practitioners>

UNDP (próximo lanzamiento). Lineamientos para evaluar el impacto social y humano de los desastres

WB y GFDRR. 2010. Capítulo 12: "Community Organizing And Participation", en Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook For Reconstructing After Natural Disasters.
http://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/watsan2005/annex_files/WEDC/es/ES12CD.pdf

