

Capítulo II

Estrategia

1. Lineamientos estratégicos

En el marco de un enfoque general de “desarrollo humano sostenible”, cuatro lineamientos estratégicos guían el presente proyecto: construcción de viabilidad, fomento de la equidad de géneros, sostenibilidad y mejoramiento de la factibilidad.

Cuadro N° 3: Lineamientos estratégicos identificados en el Proyecto

| Lineamientos | Factores críticos definidos |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Construcción de viabilidad• Fomento de la equidad de géneros• Sostenibilidad• Mejoramiento de factibilidad | <ul style="list-style-type: none">• Coordinación interagencial• Participación• Apoyo a la descentralización y a los gobiernos locales |

1.1 Construcción de viabilidad

En general, la viabilidad de un proyecto expresa las posibilidades concretas que tienen sus actores para llevarlo a cabo en un contexto determinado de relaciones de poder e intereses. Estas posibilidades son un producto dinámico de diversos factores: fortalezas constitutivas del sujeto social, capacidad para actuar por sus intereses, vínculos de alianza- oposición con otros actores.

El Proyecto identifica tres *factores críticos de viabilidad*: coordinación interagencial, participación y fortalecimiento de la gestión local.

1.1.1 Coordinación interagencial: Una de sus principales fortalezas radica en la acción concertada entre cuatro agencias internacionales (véase carátula) y la Comisión Nacional de Emergencia (CNE) de Costa Rica. Esta coordinación abre una importante oportunidad para la convergencia de misiones institucionales diferentes, cuyo mutuo fortalecimiento es perfectamente posible en una materia multifacética del desarrollo como es la prevención de desastres.

La versión original del Proyecto recapitula varios antecedentes importantes en esta línea de cooperación interagencial. No obstante, esta recapitulación de antecedentes no reflejó de manera completa la vocación de cada agencia en la materia mencionada.¹² Teniendo en cuenta que el trasfondo filosófico de su accionar se aplica a una pluralidad de proyectos y no sólo al que ahora tomamos en referencia, no se abundará mayormente en este punto.

1.1.2 Participación: La participación es un ingrediente básico en su formulación, ejecución y evaluación. La gran difusión que ha tenido este concepto pareciera dispensarnos de cualquier esfuerzo de definición. No obstante, contiene una variedad de diferentes significados, que a su vez responden a diferentes concepciones acerca

¹² Como se pudo comprobar al recibir comentarios relativos al borrador de esta sistematización.

de la realidad social y de sus posibilidades de transformación. Por tal motivo, en todo proyecto de intervención social es muy importante precisar cual es el sentido que se le está dando.

Más adelante se tratarán otros aspectos relacionados con la metodología participativa del Proyecto. Por ahora, es importante plantear la siguiente premisa: lo que hace participativa una experiencia es su direccionalidad o encuadre estratégico. En otras palabras, habrá participación en ella si: a) existe la intencionalidad de articular críticamente modos de conocimiento y prácticas sociales diferentes, en un marco de objetivos comunes de transformación; b) las correspondientes actividades se despliegan en coherencia con esa intencionalidad.

El carácter participativo de un proyecto no radica primariamente en los procedimientos utilizados para el análisis, la reflexión o la toma de decisiones. Si así fuera, la utilización de “técnicas participativas” lo garantizaría por sí sola. Asimismo, ciertas actividades en que prevalece una cierta asimetría, motivada por necesidades puntuales de “transmisión de conocimientos”, solamente resultarán “antiparticipativas” si predominan en la acción, hasta el punto de convertirla en un foco de reproducción de prácticas educativas hegemónicas, y con mayor razón si no ha sido planteada una estrategia participativa.

- 1.1.3 Apoyo a la descentralización y promoción de la gestión local:** El Proyecto establece desde su primera formulación que “la estrategia interagencial se orienta a fortalecer la descentralización de aquellas instituciones del sector social vinculadas al tema de la prevención de desastres”. Se arguye también que, “en el caso de UNICEF, el proyecto se enmarca dentro de una iniciativa más general del programa de cooperación con el país, dirigido a promover la descentralización de la política social...”

En términos generales, la descentralización es un proceso de transferencia de poder, con las competencias que lo instrumentalizan, desde el gobierno central a los gobiernos locales. Hay que distinguir y relacionar este concepto con el de desconcentración, que se refiere a la extensión de ciertas actividades dentro de la estructura administrativo-espacial del Estado. La descentralización implica o presupone desconcentración, pero no necesariamente se da la relación inversa.

En rigor, la dicotomía centralización-descentralización hace referencia a una correlación de tendencias dentro de la política social del Estado. O, tal vez mejor dicho, a una contradicción sociopolítica. La centralización del Estado implica la acumulación del control de las actividades económicas y sociales en el gobierno central, pero sin que esto signifique la ausencia de toda forma de descentralización. A la inversa, una descentralización absoluta significaría la extinción del poder central y ello a su vez la desaparición del Estado. al menos tal como éste se constituye en el mundo de hoy.

Por otra parte, existen diferentes principios, premisas y valores en cuanto a la orientación del proceso de descentralización. Rivera (1996) propone identificar en este aspecto tres grandes “tendencias conceptuales”: la *estatista*, incluida la

variante pluralista, la *neoliberal* o desestatista y la de la *izquierda latinoamericana*".¹⁸

El concepto de "gestión local" alude a formas específicas de particularización espacial de la relación Estado-Sociedad Civil. No se reduce a los gobiernos locales (municipios o afines) y expresa más bien la relación entre estas estructuras administrativas y una multiplicidad de organizaciones de base, estructuras comunitarias y otras formas de participación social que se producen en un determinado ámbito geográfico-poblacional. Esta relación se especifica de modos bien diferentes, como lo ilustra Rivera (1996) al examinar diversas modalidades de gestión local en América Latina.

Desde el punto de vista de la prevención de desastres, la modalidad óptima de gestión local es aquella en que un gobierno local, democráticamente generado y técnicamente competente, facilita el fortalecimiento de actores sociales que actúan participativamente con una voluntad de desarrollo. Este argumento se funda desde luego en valores democráticos, pero también hay que relacionarlo con los cambios que se pretende lograr con la "gestión del riesgo", que por su propia naturaleza son particularmente sensibles a las cualidades de los procesos de intercambio de actividad social en ellos involucrados. La reducción de la vulnerabilidad, especialmente en su dimensión subjetiva, es sencillamente imposible sin la construcción de formas de conciencia y organización que se ven frontalmente bloqueadas por el autoritarismo y la exclusión social.

La "gestión local democrática" es al mismo tiempo factor facilitador y objetivo de la prevención de desastres. Si se entendiera únicamente como una condición previa imprescindible, en muchos casos no se podría hacer nada. En términos prácticos, las acciones educativas y organizativas planeadas dentro del quehacer preventivo abren valiosas posibilidades estratégicas para fortalecer la gestión local.

Por las razones expuestas, el Proyecto ha planteado una convocatoria coordinada a las Municipalidades, los Concejos de Distrito, las Juntas Cantonales de Desarrollo, los Comités Locales y Comunales de Emergencia y a las organizaciones de base en general.

1.2 Fomento de la equidad de géneros

El Proyecto sustenta el enfoque de género como un elemento estratégico a asegurar en el proceso de prevención. Las formas de participación comunitaria, especialmente en localidades con tradiciones muy arraigadas, se ven obstaculizadas por ciertas exclusiones en la toma de decisiones, que generalmente ocurren en perjuicio de las mujeres, o por la atribución de roles estereotipados en el manejo de determinados asuntos de interés colectivo. Por ejemplo, cuando predominan en el imaginario social ciertas representaciones que asocian la salud comunitaria a prácticas comúnmente asignadas a las mujeres, como la alimentación y la crianza, se produce típicamente una participación preferente o exclusivamente femenina en las tareas del caso.

¹⁸ Rivera, Roy: *Descentralización y gestión local en América Latina* (1996) Programa Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. San José.

La prevención de desastres presenta un carácter multifacético que la convierte en un espacio abierto a los intereses y pautas de interacción de personas de diferentes sexos, edades y ocupaciones. La programación de actividades con participación únicamente femenina es una alternativa válida para fomentar la equidad de géneros, a condición de que se evite la reproducción de disociaciones innecesarias en las responsabilidades comunitarias. No obstante, la cooperación directa y cotidiana entre hombres y mujeres, en este campo y muchos otros, sigue siendo la opción más promisoría.

1.3 Sostenibilidad

Según lo que antes se ha comentado acerca del desarrollo humano, podemos entender que los proyectos sociales son sostenibles cuando su estrategia metodológica y resultados inmediatos (productos) sirven como condiciones favorables para la obtención de objetivos a más largo plazo. La sostenibilidad de un proyecto de esta naturaleza exige varias condiciones básicas: articulación con un proceso más amplio, evaluabilidad, posibilidades de continuidad y, muy especialmente, la apropiación de conocimientos, habilidades y compromisos por parte de sus “destinatarios”¹⁹.

En la concepción metodológica del Proyecto, su sostenibilidad se sustenta en los alcances del proceso educativo y en la realización de obras o proyectos “demostrativos” (este punto se discute en Resultados). La decisión de sistematizarlo abre posibilidades adicionales de sostenibilidad, *en la medida de que esto sirva para ampliar sus proyecciones estratégicas y favorecer su comunicabilidad.*

1.4 Mejoramiento de la factibilidad financiera

Dado que las Agencias del Sistema ONU disponen de fondos limitados para apoyar la prevención de desastres, los recursos que se pongan a disposición del programa-marco en que este Proyecto se realiza, se utilizarán como “capital semilla” para movilizar contrapartidas desde diferentes fuentes gubernamentales, de la Sociedad Civil y de la Cooperación Externa.

2. Estructura de dirección y de participación local

La primera agrupación formal establecida fue el Comité Consultivo del Proyecto (en adelante «CCP»), integrado por representantes de las entidades participantes, con la función de garantizar un adecuado enlace interagencial en la orientación general del Proyecto. También con una composición interagencial, fue creada la Unidad Técnica del Proyecto (en adelante “UTP”), “como la estructura responsable de dar seguimiento a todas las acciones a realizar y en términos generales hacer funcionar el Proyecto, para el alcance de los objetivos propuestos”.²⁰

Desde un principio se concedió especial atención al funcionamiento de “estructuras locales de participación”, articuladas en torno a los Comités Locales de Emergencia.



¹⁹ Este término se continuará usando porque corresponde a un hábito terminológico. Se hace la reserva, no obstante, que no es plenamente apropiado cuando se trata de acciones participativas.

²⁰ Informe Ejecutivo de Actividades Realizadas al 12/11/1997.