



Doc 3.- Marco metodológico



Este proyecto es financiado por la Unión Europea.



Proyecto coordinado por el Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

Avda. Benito Pérez Armas 20, bajo Izquierda.
Santa Cruz de Tenerife, España.
Tel +34 922 23 68 45 +34 922 23 68 46
Fax: +34 922 73 68 41
www.sctfe.es fgongon@sctfe.es

Entidades Socias del Proyecto:

Municipality of Almere, Netherlands
Municipalidad de Aserrí, Costa Rica.
Municipalidad de Calama, Chile
Municipalidad de Independencia, Perú.
Municipalidad de Junín, Argentina

Provincia di Treviso, Italia
Municipalidad de Riobamba, Ecuador.
Santa Tecla, El Salvador
Ayto. de Santa Cruz de Tenerife, España
Federación Asturiana de Concejos, España



ÍNDICE

1. MARCO METODOLOGICO.....	3
1.1. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO.....	3
1.2. FASE DE INVENTARIO DE LA INFORMACIÓN	6
1.2.1. <i>Ficha de inventario de información</i>	6
1.2.2. <i>La base del proyecto</i>	6
1.2.3. <i>Caracterizar los rasgos de cada ciudad</i>	6
1.2.4. <i>Información especializada y accesible</i>	6
1.2.5. <i>Medir la gestión del riesgo</i>	7
1.2.6. <i>Un índice de gestión de riesgo</i>	7
1.2.7. <i>La selección de los indicadores</i>	8
1.2.8. <i>Un modelo de referencia</i>	8
1.2.9. <i>Justificación del uso del modelo</i>	8
1.2.10. <i>La escala temporal de la gestión</i>	9
1.3. FASE DE ANÁLISIS.	9
1.3.1. <i>Análisis comparado</i>	10
1.3.2. <i>Diagnóstico y valoración</i>	10
1.3.3. <i>Debilidades y fortalezas.Evaluación</i>	10
1.3.4. <i>Líneas de actuación</i>	10
1.4. FASE DE PROPUESTA DE LÍNEAS DE ACTUACIÓN: LA DEFINICIÓN DEL ESCENARIO DESEABLE.....	11
1.4.1. <i>Las conclusiones del análisis</i>	11
1.4.2. <i>El I Seminario Internacional</i>	11
1.5. FASE DE ELABORACIÓN DE LOS MANUALES DE BUENAS PRÁCTICAS	12



1. MARCO METODOLOGICO

En el *“Resumen del Proyecto Inseguridad Colectiva y Autoprotección”* que forma parte del conjunto de documentos del proyecto, figuran las razones que justificaron la elección de la metodología, y la descripción de sus distintas Fases: inventario, análisis, diagnóstico, y operacionalización.

En ese mismo documento, también figuran las funciones de la ciudad coordinadora, y de cada ciudad socia, el procedimiento de evaluación interna, el grado de participación y actuación en el proyecto de las demás entidades (asociadas u otras) y las razones que justifican el papel de cada socio. Por ello, estos aspectos que se corresponden con el marco metodológico, se dan por reproducidos y descritos, y no se reiteran de nuevo.

1.1. Planteamiento metodológico

Dada la complejidad de los ámbitos que abarca el Proyecto ICA «Inseguridad colectiva y autoprotección», muchos de los cuales son pioneros para aproximar el conocimiento de las claves de la gestión de situaciones catastróficas, su planteamiento metodológico ha tomado como punto de partida y referencia la premisa de que su fin último, esto es, lograr el conocimiento y evaluación de la eficacia de la misma en las ciudades socias, procediendo a un aprendizaje común y comparado, así como a la elaboración de estrategias y manuales comunes dirigidos, por una parte, a la población, y por otra, a los agentes responsables de la toma de decisiones en esta materia.

Desde la perspectiva metodológica, este proyecto se ha planteado como un proceso de sentido común, lógico, técnico y de creatividad, que parte del interés en cambiar un aspecto de la realidad relativa a la gestión de situaciones de riesgos catastróficos de las ciudades socias.

A este respecto, recuérdese que esa realidad integra una gran cantidad de factores sociales, técnicos, económicos e institucionales, que, a modo de sistema, conforma una red de causas y efectos. Así, analizar ese sistema significa que debemos conocer los factores clave y sus interrelaciones de causa y efecto para determinar cuáles son los más importantes y en cuáles interesa incidir para cambiar la condición de la situación enfocada.

Asimismo, este Proyecto se ha planteado conceptual y metodológicamente como un proceso, no como un documento o conjunto de documentos, aunque no cabe duda de que los diferentes momentos del mismo irán plasmándose en documentos que sintetizen los trabajos realizados y los objetivos perseguidos en cada instante temporal.

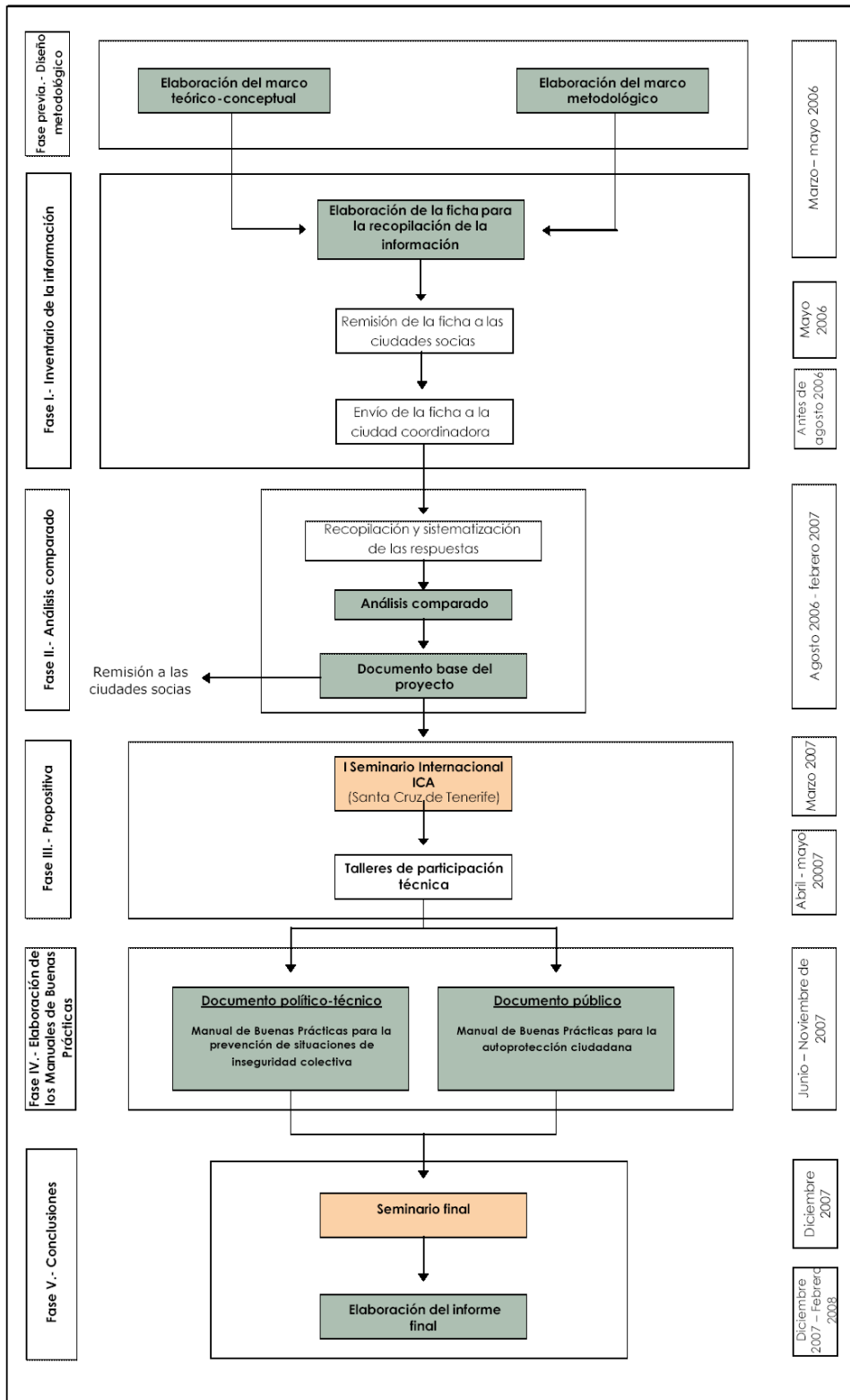


De igual manera, esta metodología se ha planteado con el fin de desarrollar un enfoque eminentemente participativo, que facilite las relaciones inter-sujeto y la síntesis del conocimiento (técnicos de las ciudades socias, población y comunidad), así como de sintetizar enfoques metodológicos relevantes para los distintos contextos comunitarios y que puedan incorporarse a futuros esquemas de educación y capacitación.

Por otra parte, se ha decidido utilizar la técnica de escenarios tanto pasados como de futuro, los cuales resultarán fundamentalmente de la detección de obstáculos y de las oportunidades para una adecuada reducción del impacto de los desastres.

Recuérdese que este proyecto pretende proveer de materiales didácticos y enfoques metodológicos relevantes para efectuar una autoevaluación del riesgo y de sus factores causales, con referencia a la búsqueda de mecanismos preventivos y de respuesta adecuados.

En este contexto, numerosos autores se han pronunciado que «desde el punto de vista técnico no puede existir terapia adecuada sin diagnóstico preciso». Así, con el símil médico, hemos definido la siguiente procedimiento metodológico para desarrollar este Proyecto: detectar la/s patología/s existente/s (Inventario) con el fin de establecer un seguimiento de la evolución de los pacientes (Análisis comparado) y un tratamiento (Manual de Buenas Prácticas) para poner remedio a las disfunciones detectadas.





1.2. Fase de Inventario de la información

1.2.1. Ficha de inventario de información

Para la fase de inventario o recopilación de la información, se ha procedido a elaborar un conjunto de modelos de ficha o formularios, que se adjuntan en el documento 2. Esta información está disponible en formato PDF, para su impresión, relleno y posterior remisión por fax, y también en formato Excel para su relleno directamente en el ordenador o computador y remisión por correo electrónico.

1.2.2. La base del proyecto

La fase con la que se comienza el Proyecto ICA es el **inventario de la información** básica relativa a la gestión de las situaciones de riesgos catastróficos, puesto que resulta fundamental el conocimiento de la realidad de partida.

Se trata de una labor dirigida básicamente a la recopilación de la información, esto es, la recogida ordenada, selectiva, lógica, racional, sintética, sistémica, eficaz y eficiente de datos en función de los objetivos centrales fijados.

Supone, por tanto, un ejercicio básico, clave y esencial para lograr el conocimiento cualitativo y cuantitativo del estado de las variables que se han fijado como suficientes y necesarias.

1.2.3. Caracterizar los rasgos de cada ciudad

Este conocimiento permitirá el posterior análisis comparado de los escenarios correspondientes a cada ciudad en la gestión de los riesgos, con el fin último de proceder a la descripción, definición y caracterización, así como proceder a la identificación y definición de sus rasgos esenciales y más significativos, es decir, aquellos cuya influencia es más relevante.

Por tanto, no cabe duda que esta fase constituye la base sobre la que se apoyará el discurso argumental y la tarea de definición de las líneas de acción del Proyecto ICA.

1.2.4. Información especializada y accesible

La información en la gestión de los riesgos padece una doble contradicción, debe ser científica, fundamentada y rigurosa, y a la vez fácilmente entendible por distintos niveles culturales de la población.

- A medida que el conocimiento de las situaciones catastróficas avanza, se nos va a hacer evidente la necesidad de desarrollar nuevas y más complejas estadísticas, de desarrollar metodologías y equipos



con objeto de producir una información especializada que satisfaga las necesidades que quienes toman las decisiones en ámbitos específicos.

- El creciente protagonismo social y político de tales situaciones exige que la información tenga un formato adecuado para labores de síntesis, para la formación de opinión a la hora de tomar decisiones, públicas o privadas, en ámbitos globales, políticas sectoriales o macroeconómicas, e incluso, para la información pública general.

1.2.5. Medir la gestión del riesgo.

Uno de los mecanismos analítico-descriptivos más adecuado de recopilación de información considerado es el *checklists*, mediante el uso de medidas o **indicadores para cada una de las variables relativas a la gestión de las situaciones de riesgo**, las cuales se referirán a los asuntos o aspectos que serán deseables que cambien mediante la implementación del proyecto.

Así, los indicadores de gestión del riesgo están destinados a proveer una visión agregada del estado de cada ciudad socia.

Para ello, partimos de la premisa de que casi cualquier parámetro estadístico asociados a los riesgos naturales y/o tecnológicos posee cualidades necesarias para transformarse en un indicador de su manejo y, por tanto, en un dato o parámetro —que por el hecho de ser un indicador describe un campo de información— que provee una información sintética, agregada, que, más allá de su capacidad de representación propia, permite derivar un conocimiento sobre el conjunto, y de lo que el propio parámetro plantea; por tanto, adquiere exógenamente un significado añadido.

Se trata de aprovechar la imagen sintética que dan del problema, considerando, a la vez, que detrás de un indicador se «esconde» mucho más de lo que a primera vista parece. Asimismo, su inmediatez semántica ayuda a su divulgación, a la vez que su funcionalidad permite comprenderlos casi intuitivamente. Por tanto, los indicadores de gestión van a considerarse desde su entendimiento como una variable dotada de un significado añadido al derivado de su propia configuración científica.

1.2.6. Un índice de gestión de riesgo

De igual manera, algunos sistemas de indicadores no se satisfacen con seleccionar una o varias variables descritas como mecanismos de síntesis de la información necesaria para tomar decisiones, sino que fusionan la información contenida en varias variables en una sola expresión numérica.

La magnitud resultante de tal fusión es un **índice**, siendo, por tanto, adimensional al resultar de la adición ponderada según el procedimiento elegido, de diversas unidades de medida.



1.2.7. La selección de los indicadores

Considerando que el desarrollo y uso de indicadores debe constituir un proceso con un fundamento científico claro, así como que, aunque tiene un sustento «objetivo» debido a que se basa en el conocimiento técnico-científico, la selección de la variable que tiene que representar de forma agregada la gestión del riesgo de producirse una situación catastrófica está determinada por la utilidad del mismo para el posterior análisis comparado. Asimismo, dicha selección se centra en la necesidad de utilizar un «**sistema de indicadores**» con el fin de que obtener una visión totalizadora, en la que se provee una información que es mayor y distinta que la que ofrece cada una de sus partes (indicadores individuales).

1.2.8. Un modelo de referencia

Desde esta perspectiva, se ha utilizado como referencia el modelo metodológico contenido en la publicación «**Sistema de indicadores para la gestión del riesgo de desastre: Programa para América y el Caribe**» (2005).¹

Considerando que se adecua a las cuestiones clave para realizar el diagnóstico sobre las acciones institucionales realizadas por cada ciudad socia, así como guardan correspondencia con los objetivos y la naturaleza del proceso inherente al Proyecto ICA. Asimismo, ésta se ha propuesto como el filtro sobre el que analizar los marcos estratégicos deseables, que, además, nos van a permitir:

- Acotar, medir y sintetizar el estado (logros) de cada ciudad socia en materia de gestión de riesgos catastróficos.
- Servir de referencia para establecer objetivos de futuro. Estos objetivos se van a fijar en su conjunto (objetivos globales) y para los componentes básicos (objetivos parciales) de las estrategias de inseguridad colectiva y autoprotección en riesgos catastróficos, facilitando la posibilidad de realizar simulaciones de escenarios futuros conjuntos, los cuales van a ser útiles para (re)dirigirlas.
- Comparar las diferentes situaciones, lo que puede resultar útil para establecer prioridades y rumbos futuros.

1.2.9. Justificación del uso del modelo

La selección de dicho modelo metodológico se justifica en que constituye un sistema de información adecuado en la medida en que se adecua al Proyecto ICA al aportar las siguientes cuestiones:

¹ OMAR DARÍO, C. / IDEA. (2005): *Sistema de Indicadores para la Gestión del Riesgo de Desastre: Programa para América Latina y el Caribe. Informe Técnico Principal*. Universidad Nacional de Colombia / Instituto de Estudios Ambientales – IDEA. Manizales. [Esta publicación puede ser consultada en: <http://idea.unalmaq1.edu.co>]



- a) Un núcleo específico de objetivos de información en materia de gestión de las situaciones de riesgos catastróficos.
- b) Un conjunto de indicadores e índices que transmiten información altamente agregada y de utilidad en el proceso de análisis comparado.
- c) Una organización analítica de orden y estructuración de los indicadores, derivada de la utilidad que éstos pueden prestar a dicho proceso.
- d) Un procedimiento de elaboración del sistema, caracterizado por una interacción estrecha entre el mundo científico, técnico-institucional y los diversos grupos sociales.

De igual manera, la utilización de esos indicadores se adecua a los criterios requeridos en el proceso de recopilación de los datos necesarios para el desarrollo del Proyecto ICA. Esto es así porque en la lista propuesta se encuentran tres tipos de indicadores:

- a) Indicadores descriptivos: aquellos que serán utilizados como «línea de base», bien de las condiciones presentes, bien de las condiciones pasadas.
- b) Indicadores con aplicaciones proyectivas: podrán utilizarse para describir analíticamente las condiciones pasadas.
- c) Indicadores prospectivos: servirán para proyectar condiciones futuras con base e un escenario explícito deseado.

1.2.10. La escala temporal de la gestión

La incorporación de una dimensión diacrónica (2000 y 2005), nos permite incorporar la escala temporal (dimensión evolutiva), con la consiguiente posibilidad de expresar tendencias, determinando mejoras o estancamiento en las estrategias de gestión de las situaciones de riesgos catastróficos.

1.3. Fase de Análisis.

Esta es la fase más crítica del proceso, en ella, se realizará el análisis comparado, de las estrategias de gestión del riesgo entre las ciudades socias, y se realizará el diagnóstico y su valoración.



Esta fase, se realizará a partir de la información recibida en la Fase anterior, y de acuerdo con los criterios metodológicos establecidos.

1.3.1. Análisis comparado

Además de ofrecerse un escenario analítico, nos va a posibilitar, básicamente, obtener una opinión, razonada, sobre la situación diferencial de las ciudades socia a partir de un análisis comparativo. Supone, por tanto, un ejercicio de *benchmarking*, que, en términos coloquiales, significa «copiar de los más listos», aunque también implica empezar a plantear futuros posibles a partir de la aplicación del método de escenarios comparados.

1.3.2. Diagnóstico y valoración

El resultado de ese análisis comparado es un ejercicio de diagnóstico y valoración de los datos recibidos, a través de un ejercicio de identificación de una serie de problemas, disfunciones y potencialidades de cada una de ellas. Ese proceso va a posibilitar un diagnóstico y, por tanto, de identificación, de manera rigurosa y objetiva, de un perfil de los puntos fuertes y débiles de cada ámbito territorial.

Recuérdese que la idea es que de ese análisis se obtengan los valores de referencia o umbrales con los que poder comparar la situación de las mismas. Asimismo, esta fase resulta decisiva para transformar la información recopilada en conocimiento de las distintas situaciones en materia de gestión de riesgos.

1.3.3. Debilidades y fortalezas.Evaluación

Es importante resaltar el hecho de que el análisis comparado nos arrojará datos muy importantes para llevar a cabo la evaluación de las debilidades y fortalezas.

Así, el resultado final de esta fase será la elaboración de un cuadro matricial en el que se comparen las situaciones de la diferentes ciudades socias, clasificando los puntos fuertes y débiles de dada una y de manera general según su importancia.

En este contexto, habrá que intentar no esquivar la cuestión de las debilidades, pues se nos plantea una cuestión tan importante como es el conocimiento de las fortalezas.

1.3.4. Líneas de actuación

Asimismo, esta operación permitirá obtener las líneas estrategias de actuación (prioridades de acción) según la siguiente premisa: por un lado, aprovechar las fortalezas si se superan (mejoran) las debilidades, creándose otros puntos fuertes; y por otra, contrarrestar las amenazas mediante las fortalezas, considerando que aquéllas no podrán ser superadas si no se eliminan las debilidades.



1.4. Fase de Propuesta de líneas de actuación: la definición del escenario deseable

1.4.1. Las conclusiones del análisis

Las conclusiones resultantes del análisis comparado se organizarán en un documento que se enviará con anterioridad a la celebración del I Seminario Internacional a realizar en marzo de 2007 en Santa Cruz de Tenerife (España) con el fin de que cada técnico responsable del Proyecto en cada ciudad socia, señalen su grado de conformidad con el resultado.

La búsqueda de las causas que motivan las anteriores situaciones diferentes, así como la distinta evolución temporal, va a completar la mera descripción o enunciado de los problemas y potencialidades detectadas.

1.4.2. El I Seminario Internacional

El I Seminario Internacional a realizar en marzo de 2007 en Santa Cruz de Tenerife (España) constituirá la segunda fase del proceso de análisis de la información articulándose en función de la siguiente mecánica operativa que podríamos definir como un «diagnóstico en tres tiempos»:

- 1) El primero de ellos, o diagnóstico inicial, se va a ocupar de exponer, separadamente, los problemas y potencialidades que aquejan a cada ciudad socia.
- 2) El segundo, o diagnóstico provisional, se va a dirigir a enlazar los distintos problemas y potencialidades entre las ciudades socias, con el fin de lograr una obligada cohesión.
- 3) El tercero, o diagnóstico causal, será la etapa de sustentará, gracias a un discurso causal, los razonamientos comunes que avalarán las distintas iniciativas y propuestas correctoras correspondientes a la siguiente etapa.

El resultado esperado de este encuentro será la formulación de una aproximación a una opinión general del grupo, así como la definición conjunta de una estrategia encaminada a la acción, formulando retos, planteando líneas de actuación y proponiendo caminos estratégicos.

En este sentido, resulta esencial la obtención del consenso en torno al objetivo central, las líneas estratégicas y dicho escenario del Proyecto, en la medida en que permitirá obtener el marco de referencia común y compartido sobre el modelo de gestión de las situaciones de riesgo catastrófico.



1.5. Fase de Elaboración de los Manuales de Buenas Prácticas

Se trata del producto final de este Proyecto, los cuales van a contener las líneas estratégicas en materia de inseguridad colectiva y autoprotección ciudadana en relación con situaciones catastróficas. Recuérdese que la idea es crear dos manuales: el primero dirigido a contribuir a la toma de decisiones política-técnicas; el segundo a la ciudadanía, en general.

A grandes rasgos, ambos Manuales constituyen en sí mismos dos tipos de instrumentos, planes y programas de actuación. Como planes, ambos Manuales deben identificar los objetivos básicos incitadores del proceso de reducir las situaciones de riesgo catastróficos, expresando a grandes trazos las aspiraciones que lo definen, de modo que se basan en definir las líneas estratégicas, en su sentido más general. Por su parte, como programas, los Manuales tienen un carácter instrumental y de objetivos más concretos.

En cualquier caso, el fin último de ambos Manuales es promover e instrumentar una estrategia que involucre directamente a la población y a sus representantes políticos, en la generación de información y conocimiento sobre las situaciones de riesgo catastrófico, así como en la discusión y promoción de operaciones de ajustes de tipo preventivo, preparatorio o de respuesta. Asimismo, ambos Manuales pretenden poner a disposición de las ciudades socias la información y el conocimiento existente en esta materia y sus causas, incidiendo sobre las estrategias posibles o viables de reducción del riesgo.