





# MANUAL TÉCNICO DE RESILIENCIA URBANA

## INSTRUCCIÓN METODOLÓGICA RESILIENCIA URBANA



Los puntos de vista que se expresan en esta publicación son de los autores, y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas o del PNUD.

---

#### **EQUIPO DE TRABAJO:**

ARMANDO MUÑOZ, IPF  
IBIS M. MENÉNDEZ-CUESTA, IPF  
ARLENE BORGES, IPF  
CARLOS M RODRIGUEZ, IPF  
RAMÓN NODAL, IPF  
YURISANDRA REYNOSO, IPF  
JOSÉ MENA, IPF  
DAILYN CARMENATE, DPPF LA HABANA  
MIGUEL LORENZO, AMA  
AIDA CABRERA, MICONs  
YUDELKA RIVERA, MICONs  
DON BARREIRO, EMNDC

LUIS ESCALONA, DC BAYAMO  
YOANDRYS VÁZQUEZ, CGRR BAYAMO  
YUDEMIR CRUZ, PROFESOR  
UNIVERSIDAD GRANMA  
CARLOS GARCÍA PLEYÁN, CONSULTOR  
MIGUEL PADRÓN, CONSULTOR  
SERGIO PUENTE, CONSULTOR  
ROSENDO MESÍAS, PNUD  
INALVIS RODRÍGUEZ, PNUD  
MAYDELIS GÓMEZ, PNUD  
LILIANA PINO, PNUD  
ELVILAYNE VIDAL, PNUD

#### **COORDINADORES:**

ROSENDO MESÍAS, PNUD  
MAYDELIS GÓMEZ, PNUD

#### **EDICIÓN:**

LILIAN SABINA ROQUE

#### **DISEÑO GRÁFICO:**

GEORDANYS GONZÁLEZ O'CONNOR

DICIEMBRE DE 2015

---



# RESILIENCIA URBANA

Contribución a la elevación  
de la resiliencia urbana  
de las principales ciudades de Cuba  
LA HABANA / SANTIAGO DE CUBA / BAYAMO



ONU HABITAT  
POR UN MEJOR FUTURO URBANO



50  
AÑOS

Al servicio de las personas y las naciones

|  |           |
|--|-----------|
| <b>PRÓLOGO</b> .....   | <b>7</b>  |
| <b>DODECÁLOGO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES PARA LOGRAR CIUDADES RESILIENTES EN CUBA</b> .....                                  | <b>9</b>  |
| <b>SISTEMA DE INDICADORES DEL PROYECTO DE RESILIENCIA URBANA</b> .....   | <b>13</b> |
| <b>INSTRUMENTOS Y SU RELACIÓN PARA LOGRAR RESILIENCIA URBANA</b> .....   | <b>19</b> |
| I- HERRAMIENTA. ESTUDIOS SOBRE PELIGRO, VULNERABILIDAD Y RIESGO .....  | 20        |
| II- INSTRUMENTO. PLAN DE REDUCCIÓN DE DESASTRES .....  | 22        |
| III. INSTRUMENTO. PLAN GENERAL DE ORDENAMIENTO URBANO Y PLAN ESPECIAL DE REDUCCIÓN DE VULNERABILIDADES Y RIESGOS URBANOS ..... | 25        |
| IV. INSTRUMENTO. PLAN DE LA ECONOMÍA .....   | 26        |
| <b>PROGRAMA DE ACTUACIÓN DEL PLAN</b> .....  | <b>29</b> |
| ¿QUÉ ES UNA ESTRATEGIA? .....  | 29        |
| ¿QUÉ ES UN PROGRAMA DE ACTUACIÓN? .....  | 30        |
| UN BUEN PROGRAMA DE ACTUACIÓN .....  | 31        |
| PLANIFICACIÓN DE ACCIONES .....  | 31        |





## PRÓLOGO

*La resiliencia urbana es la capacidad que tiene una ciudad expuesta a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz; lo que incluye la preservación y restauración de sus estructuras básicas y funciones, así como la articulación y la capacidad de gestión de actores nacionales y locales.*

*El paso del huracán Sandy por Santiago de Cuba en octubre de 2012 promovió el análisis en torno a la resiliencia urbana, en particular de grandes ciudades. Una reflexión colectiva sobre este tema de impacto directo en el desarrollo sostenible fue abordada al año de ocurrido el evento meteorológico extremo, durante el Taller Internacional sobre Resiliencia Urbana, auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).*

*En el encuentro emergieron preocupaciones cómo: ¿Qué pasaría en La Habana con un fenómeno similar o en Santiago con un sismo? ¿Cómo proteger los avances logrados y minimizar las afectaciones en ciudades? Estas interrogantes evidenciaron la necesidad de priorizar la elevación de la resiliencia urbana de la capital del país y de las cabeceras provinciales de mayor población, considerando la correspondencia existente entre su exposición a los diferentes peligros, las altas densidades de población, y la concentración de valores patrimoniales y culturales, económicos, de servicios, y de infraestructura.*

*El país confiere una alta prioridad al Sistema Catastral, tanto urbano como rural, concebido como mecanismo clave de información en ámbitos territoriales, existiendo una proyección para su creación y actualización. En este sentido, el PNUD viene acompañando a Cuba*

*con proyectos locales dedicados a la programación de sistemas de información y el levantamiento catastral con el uso de nuevas tecnologías, y con la activa participación del Instituto de Planificación Física (IPF), los gobiernos locales y municipales.*

*El programa de cooperación del PNUD con Cuba concebido para el periodo 2014-2018, incluye el apoyo a las entidades de gobierno y a sectores clave para que mejoren su capacidad de gestión del riesgo de desastres a nivel territorial. En este contexto, se facilitan estudios, instrumentos y metodologías para la planificación y gestión del riesgo de manera integrada, inclusiva y sostenible, en apoyo de los gobiernos locales y su articulación con las dependencias en el ámbito nacional.*

*Con este antecedente el Gobierno cubano, acompañado por el PNUD, formuló el proyecto de cooperación: Contribución a la elevación de la resiliencia urbana de las principales ciudades de Cuba (La Habana, Bayamo y Santiago de Cuba). La iniciativa, liderada por el Instituto de Planificación Física, se concibió para fortalecer las capacidades de gestión urbana y reducción del riesgo de desastres de las instituciones y los actores de las ciudades seleccionadas.*

*Asimismo, las acciones del proyecto guardan relación con los esfuerzos del país para dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados en septiembre de 2015 durante la Cumbre de Desarrollo Sostenible celebrada en la sede de Naciones Unidas en Nueva York.*

*El ODS 11 “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” tiene entre sus metas para el 2020 aumentar sustancialmente*

*el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan y ponen en marcha políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático, la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres. Se promueve también desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.*

*El Catastro constituye una herramienta que fortalece la gestión eficiente de la información del territorio, y sirve de soporte a los estudios de Peligro Vulnerabilidad y Riesgos y a los planes de Ordenamiento Urbano y de Reducción de Desastres. Además, permite determinar con agilidad las tipologías constructivas y el estado del fondo habitacional, informaciones*

*básicas para la toma de decisiones durante la gestión para la Reducción de Riesgos de Desastres.*

*La publicación de la “Metodología para la realización del catastro urbano” forma parte de un resultado del proyecto, focalizado en respaldar la implementación del Catastro en las principales ciudades de Cuba. Además, esta iniciativa del PNUD ha dado cobertura al entrenamiento de especialistas de las Direcciones Municipales y Provinciales de Planificación Física, ha dotado de medios para el levantamiento catastral y equipos de cómputo y software para el procesamiento de la información; con el propósito de garantizar el servicio catastral. De esta forma el proyecto contribuye a la meta que se ha trazado el país de culminar en el 2021 la creación del Catastro Urbano.*



# DODECÁLOGO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES PARA LOGRAR CIUDADES RESILIENTES EN CUBA

A nivel mundial se han concebido durante los últimos años diferentes documentos técnicos y prácticos que orientan y conducen el trabajo de quienes toman decisiones, personal técnico y otros actores clave en la sociedad, para alcanzar la meta de lograr ciudades cada vez más RESILIENTES en todos los países.

En esa dirección, se elaboró un documento internacional dirigido básicamente a los Alcaldes y Gobernantes Locales, denominado “Una lista de verificación de diez puntos para los gobiernos locales” o simplemente “Decálogo para lograr Ciudades Resilientes”.

Ante la necesidad de adaptar el “Decálogo para lograr Ciudades Resilientes” a la realidad cubana, se tomó en consideración un grupo de principios a los cuales debe responder:

- Que la gestión pública esté orientada hacia un enfoque de gestión integral de Reducción de Riesgos de Desastres, a partir del conocimiento de las causas que lo provocan, a través de una base normativa y la adecuada coordinación y concientización de todas y todos los habitantes de la localidad.
- Que se defina quiénes son los actores involucrados en el desarrollo de las ciudades y cómo toman las decisiones.
- Que los documentos técnicos para la gestión de riesgo de desastres logren transferir sus resultados para la toma de decisiones en la localidad.
- Que haya una verdadera coordinación entre todos los actores, donde no existan los cotos de poder e imperen los criterios de vínculo transversal efectivo.

- Que posea pleno dominio del marco normativo, técnico y jurídico, así como los instrumentos financieros para la gestión urbana.
- Que se aspire a lograr una ciudad resiliente, gobernable, habitable, accesible, funcional y sostenible.

Sobre la base de los aspectos anteriores, se elabora el siguiente dodecálogo (12 puntos esenciales) de los gobiernos municipales, para lograr ciudades resilientes en Cuba:

1. Aseguremos que el Gobierno Local esté consciente de su rol en la gestión del riesgo de desastres y que, con la plena incorporación de la sociedad civil, actores económicos e institucionales, promueva el desarrollo de toda su población en condiciones de igualdad por sexo, género, edad, color de la piel, capacidades y factores socioeconómicos.
2. Garanticemos el cumplimiento de las Normas Jurídicas, Técnicas y Administrativas, para que la ciudad sea más resiliente ante situaciones adversas y sucesos de cambio.
3. Adaptemos la ciudad al cambio climático, a partir de la reducción de sus impactos negativos y la implementación de su ordenamiento urbanístico para lograr un desarrollo basado en el aprovechamiento racional de sus recursos humanos, naturales, económicos y culturales. Estimulemos el aprendizaje y la participación de hombres y mujeres, niñas y niños, población joven y de la tercera edad por igual en la construcción de la ciudad resiliente bajo el principio de la corresponsabilidad social.

4. Garantizamos que los estudios de Peligro, Vulnerabilidad y Riesgos (PVR), los planes generales de Ordenamiento Urbanístico (PGOU), los planes especiales de Reducción de Vulnerabilidad y Riesgo Urbano (PERVRU) y los planes de Reducción de Desastres (PRD) aporten de manera coordinada y con enfoque de género, las propuestas a escalas adecuadas que requiere la toma de decisiones para su implementación efectiva.
5. Mantengamos actualizada la información sobre los peligros y vulnerabilidades en las ciudades, elaborando periódicamente su diagnóstico y recomendaciones, el perfeccionamiento de la percepción del riesgo y que incluya la identificación y atención de las desventajas o limitaciones de algunos grupos, familias o personas específicas. Garantizamos que esta actualización sea consultada con la población y conocida por todas y todos.
6. Apliquemos eficazmente las normas técnicas y prioricemos el uso de los materiales de construcción asociados a los recursos minerales naturales locales, reciclables, de desechos, a partir de la minería urbana y del balance nacional que reduzcan las vulnerabilidades, con tecnologías y diseños que permitan el enfrentamiento a peligros y sucesos de cambio en la ciudad. Aseguremos el funcionamiento adecuado del proceso inversionista en el ámbito urbano y el control eficiente para la conservación y la obra nueva.
7. Perfeccionemos el funcionamiento de los Sistemas de Alerta Temprana en cada localidad, con el objetivo de habilitar a las personas y a las comunidades amenazadas para actuar oportuna y adecuadamente, a fin de reducir la posibilidad de lesiones, pérdida de vidas y daños a la propiedad o al medio ambiente.
8. Planifiquemos el presupuesto y creemos los incentivos necesarios para que la ciudad reduzca al máximo el riesgo ante desastres. Analicemos detalladamente los recursos necesarios a corto y mediano plazo para que la ciudad aumente su seguridad ante desastres. Estos recursos deben incorporarse en la Estrategia de Desarrollo Municipal y proyectarlos anualmente en el Plan de la Economía, controlemos su cumplimiento y las acciones de mejoras correspondientes.
9. Invirtamos en infraestructuras técnicas para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse ante las situaciones adversas. Planifiquemos y gestionemos su mantenimiento periódico.
10. Perfeccionemos el Sistema Nacional de Educación en materia de prevención, enfrentamiento y respuesta ante desastres. Aprovechemos de forma óptima las vías formales e informales, los medios de comunicación masiva y las organizaciones de masa cubanas. Ejecutemos periódicamente ejercicios preparatorios que garanticen la cooperación entre todos los actores locales y su actuación oportuna y eficaz, como son los ejercicios “METEORO”, con una frecuencia anual.
11. Logremos que el fondo habitacional tenga la calidad técnico – constructiva, que garantice condiciones seguras para la población residente ante situaciones de peligro, así como su desarrollo y control. Garantizamos que ante catástrofes, las necesidades de la población y en especial de los grupos más afectados (principalmente personas enfermas, ancianas, mujeres, niñas y niños), sean debidamente priorizados para una efectiva recuperación de la ciudad. Aprovechemos la recuperación de la ciudad, para promover la

igualdad de género y el empoderamiento de quienes puedan estar en condiciones de mayor vulnerabilidad.

12. Avalemos la seguridad de las instalaciones educativas y de salud, para que cumplan plenamente su rol antes, durante y después del desastre.

(Sobre la base del Decálogo Internacional. Campaña Mundial para la Reducción de Desastres 2010 – 2015.)





## SISTEMA DE INDICADORES DEL PROYECTO DE RESILIENCIA URBANA

Los indicadores son instrumentos de información que permiten exponer de manera gráfica el estado de una situación o fenómeno, mediante un conjunto reducido de datos. Se debe procurar que sean simples de medir y que sean parte de un sistema de monitoreo y seguimiento existente, permanente en el tiempo.

Los indicadores tienen que ser operativos, de alta relevancia y que apoyen la acción local.

Los indicadores siempre tienen que brindar una información pertinente y precisa, así como ser el resultado de los elementos más importantes y definatorios de la realidad, o sea, que estén verdaderamente fundamentados.

Los indicadores serán cuantificables o no, pero medibles y ponderados. Se dividen en físicos e institucionales

Los dos desafíos fundamentales a los que se enfrentó el equipo de trabajo que participó en

la elaboración de los indicadores para medir la Resiliencia Urbana en Cuba, fueron:

1. La poca información oficial que existe a escala urbana.
2. La poca autonomía económica y técnica que presentan los municipios y ciudades debido a que el sistema político y económico resulta aún muy vertical.

Como decía un gran filósofo francés: “No se trata de cuantificar para pensar sino de pensar para cuantificar”.

Sobre la base de estos preceptos, se propone este primer acercamiento a un Sistema de Indicadores para ser utilizados en procesos de trabajo relacionados con la Resiliencia Urbana de las ciudades cubanas. El mismo se resume a continuación en las siguientes tablas:

## COMPRENDER EL RIESGO (9 INDICADORES)

| SUBTEMA                         | INDICADORES   | VALORES B / R / M  | ESCALA | ACTUALIZ.  | FUENTE                       |
|---------------------------------|---|--|--------|------------|------------------------------|
| <b>PLANES DISPONIBLES</b>       | • Plan General de Ordenamiento Urbano (PGOU) – Regulaciones y Plan de Actuación.  | Si / No  | C- CP  | Anual      | Acuerdo CAM – CAP            |
|                                 | • Planes Especiales de Reducción de Vulnerabilidad y Riesgo en las ciudades (PERVR) - Regulaciones y Plan de Actuación. | Si / No  | C – CP | Quinquenal | Acuerdo CAM – CAP            |
|                                 | • Existencia de los PRD acorde a los PVR.   | 100% / 70- 99% / <70%  | CP     | Anual      | CGRR – Órgano DC             |
|                                 | • Porcentaje de PRD que contribuyen a reducir brechas o desigualdades de género.  | >70% / 40- 69% / >40%  | M      | Anual      | CGRR – Órgano DC             |
|                                 | • Plan de la economía tiene en cuenta la reducción de riesgos de desastres.   | Si / No  | C- CP  | Quinquenal | Acuerdo CAM - CAP            |
| <b>EVALUACIONES DISPONIBLES</b> | • Porcentaje de elaboración del PVR con su Informe Ejecutivo.   | >70% / 40- 69% / >40%  | CP     | Anual      | PRD – PGOU                   |
|                                 | • Número de estudios de PVR que identifican y atienden desigualdades de género.   | >70% / 40- 69% / >40%  | M – CP | Quinquenal | Estudio de percepción riesgo |
|                                 | • Número de evaluaciones de impacto realizadas.   | >70 / 30 al 69% / >30%   | M – CP | -          | CGRR-CITMA                   |
|                                 | • Data histórica sobre los eventos ocurridos.   | Se cuenta con la data histórica / No se cuenta con la data histórica | M – CP | Anual      | PRD                          |

LEYENDA: C- CIRCUNSCRIPCIÓN; CP-CONSEJO POPULAR, M-MUNICIPIO

## FORTALECER LA GOBERNANZA (9 INDICADORES)

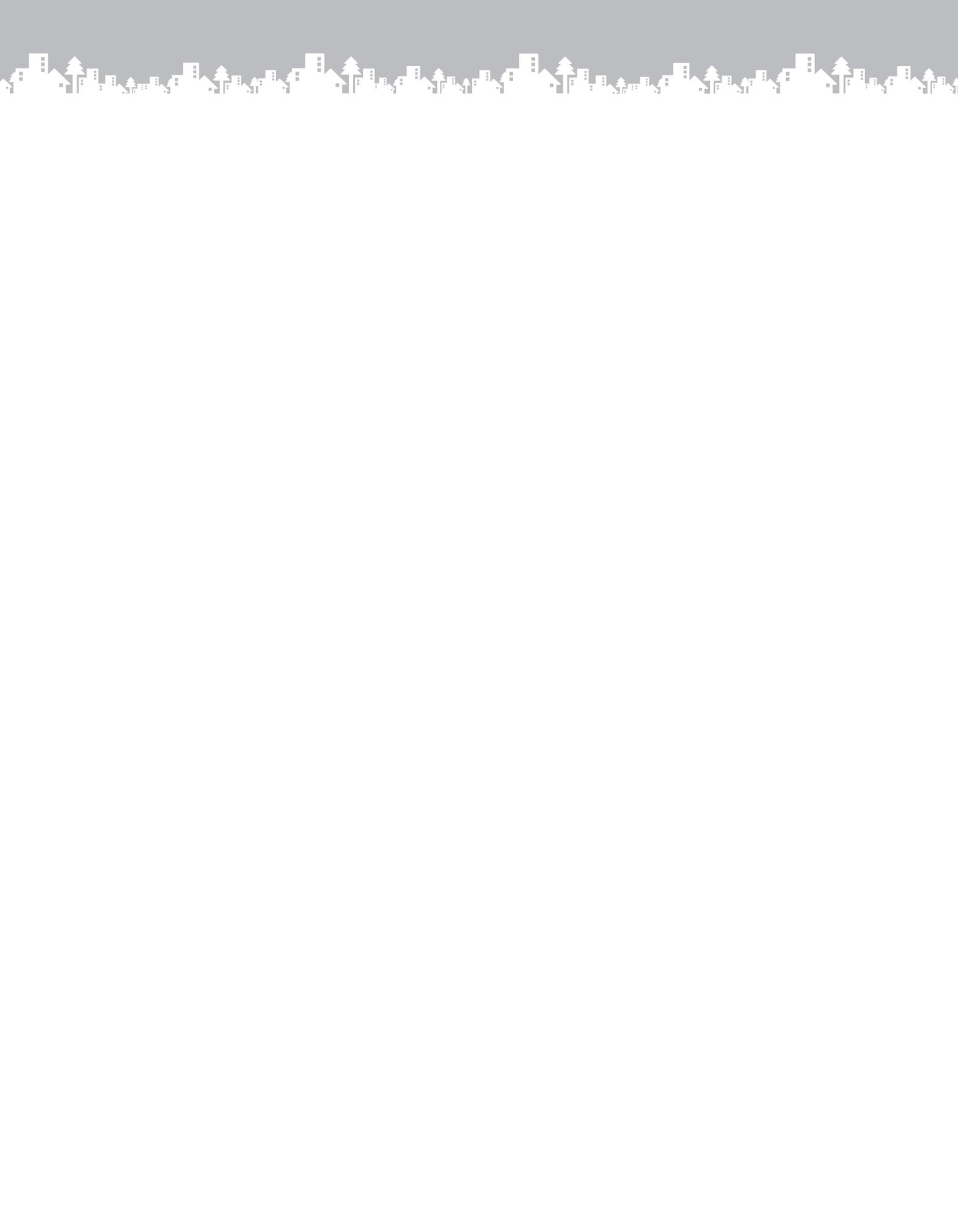
| SUBTEMA                             | INDICADORES  | VALORES B / R / M   | ESCALA | ACTUALIZ. | FUENTE   |
|-------------------------------------|--|---|--------|-----------|--|
| <b>COORDINACIÓN INSTITUCIONAL</b>   | • Coordinación Territorial (entre los municipios y la provincia)                             | La coordinación se asegura por el municipio / La coordinación se asegura por la provincia / No existe coordinación              | M – P  | Anual     | Gob. Prov. y municipal                             |
|                                     | • Cooperación Intersectorial a nivel municipal y Consejo Popular para la actuación           | La cooperación intersectorial se asegura por el municipio / La cooperación se asegura por la provincia / No existe cooperación. | M - P  | Anual     | Gob. Prov. y municipal                             |
|                                     | • El Gobierno utiliza al PGOU  | Si/No   |        |           |  |
|                                     | • Se cuenta con un Gobierno Municipal que reconoce, pondera y se nutre del trabajo del CGRR. | El gobierno tiene en cuenta el trabajo del CGRR/No tiene en cuenta el trabajo del CGRR.   |        |           |  |
|                                     | • Existe Grupo Interdisciplinario Local  | Si/ No  |        |           |  |
|                                     | • El CGRR coordina con el Grupo Interdisciplinario   | El CGRR tiene la capacidad de coordinar con el Grupo Interdisciplinario/No tiene la capacidad.                                  |        |           |  |
|                                     | • Existencia y funcionamiento de CGRR que promueve la igualdad de género                     | El CGRR funciona bien y con enfoque de género / CGRR tiene equipamiento y técnicos suficientes / No existe CGRR                 | M - P  | Anual     | Gob. Prov. y municipal                             |
| <b>ALERTA TEMPRANA Y EMERGENCIA</b> | • Existencia y funcionamiento del SAT a nivel local  | SAT funciona bien / Equipamiento y recursos suficientes / Funciona mal  | M - P  | Anual     | CITMA, INRH, MININT, SALUD, Agricultura provincial |
|                                     | • Preparación logística para la Respuesta  | Locales con todo lo necesario / Locales solo con agua y saneamiento / No están identificados los locales.                       | CP     | Anual     | PRD - CGRR   |

## AUMENTAR LA PREPARACION (6 INDICADORES)

| SUBTEMA                                | INDICADORES   | VALORES B / R / M  | ESCALA | ACTUALIZ.  | FUENTE  |
|--|---|--|--------|------------|---|
| <b>DIVULGACIÓN Y COMUNICAC. SOCIAL</b> | • Número de PGOU publicados y socializados  | Cantidad   | M      | Quinquenal | Gobierno Municipal y Provincial                             |
|  | • Elaborada una Estrategia de Comunicación  | Si/No  |        | Anual      | Gobierno Municipal y Provincial                             |
|  | • Número de campañas de divulgación transmitidas  | >70% / 50-70% / <50%   | M      | Anual      | Medios de Difusión Masiva                                   |
| <b>CAPACITACIÓN</b>                    | • Programas impartidos de preparación de la defensa civil para personal técnico y decisores (número de participantes desagregados por sexo)     | Personal Técnico y Decisores preparados en el año /Universo Personal Técnico y Decisores | CP     | Anual      | Investigación   |
|  | • Cantidad de personas que poseen percepción de riesgo (alta, media o baja) en correspondencia con los resultados de los PVR.                   | Personas con percepción/total personas (por sexo, nivel de instrucción, ocupación)       | CP     | Quinquenal | Informe de percepción de riesgo del grupo provincial de PVR |
| <b>SIMULACROS</b>                      | • Cantidad de ejercicios de preparación, respuesta y recuperación ante desastres, incluidos simulacros de evacuación con población y decisores. | Ejercicios planificados / Ejercicios ejecutados  | CP     | Anual      | Defensa Civil   |

## INVERTIR EN REDUCCION DE RIESGOS (14 INDICADORES)

| SUBTEMA                               | INDICADORES   | VALORES B / R / M    | ESCALA | ACTUALIZ. | FUENTE  |
|---------------------------------------|---|----------------------|--------|-----------|---|
| <b>PRESUPUESTO INCENTIVOS</b>         | • Identificación y determinación de las principales inversiones que reducen vulnerabilidad en la ciudad y calculado el presupuesto.   | >70% / 50-70% / <50% | C      | Anual     | Plan de acción del PGOU, PRD y Plan de la economía    |
|                                       | • El PGOU y el PRD están conciliados y aprobados en el Plan de la Economía anualmente.  | >70% / 50-70% / <50% | C      | Anual     | Plan de la economía                                   |
|                                       | • Por ciento del presupuesto de inversiones del PRD destinado directamente a atender la problemática de género.   | >2% / 1-2% / >1%     | C      | Anual     | Cumplimiento acciones del PRD                         |
| <b>MANTENIM. A INFRAESTRUCT.</b>      | • % de jefes de hogar subsidiados en el año (especificando mujeres y personas adultas mayores) para lograr seguridad estructural en su vivienda. (respecto de las solicitudes)  | >70% / 50-70% / <50% | M      | Anual     | Acuerdos de otorgamiento del CAM                      |
|                                       | • % de jefes de hogar con créditos en el año (especificando mujeres y personas adultas mayores) para lograr seguridad estructural en su vivienda. (respecto de las solicitudes) | >70% / 50-70% / <50% | M      | Anual     | Autorizaciones del Banco                              |
| <b>SEGURIDAD EN EDUCACIÓN Y SALUD</b> | • Identificadas las áreas vulnerables.  | Si/ No               | C- CP  | Anual     | Estudio PVR   |
|                                       | • % de cumplimiento de las acciones para su mitigación  | >70% / 50-70% / <50% | C- CP  | Anual     | CGR- Órgano de DC                                     |
|                                       | • % población servida por acueductos (potable).   | >70% / 50-70% / <50% |        |           |   |
|                                       | • % de población con saneamiento eficiente.   | >70% / 50-70% / <50% | CP     | Anual     | INRH  |
|                                       | • % de población servida con drenaje eficiente.   | >70% / 50-70% / <50% | CP     | Anual     | INRH  |
|                                       | • % de escombros, como desechos sólidos urbanos reutilizados, contra el escombros generado  | >70% / 50-70% / <50% | M      | Anual     | MICONS-CAM-CAP-Cooperativas                           |
|                                       | • % de cumplimiento del plan minero, en función de los productos elaborados localmente.   | >80% / 50-70% / <50% | M      | Anual     | MICONS- CAM- CAP-Cooperativas                         |
| <b>RECONSTRUC.</b>                    | • Por ciento de las escuelas e instalaciones de salud que garantizan la seguridad ante situaciones de desastre.   | >70% / 50-70% / <50% | CP     | Anual     | Dirección provincial y municipal de Salud y Educación |
|                                       | • Capacidad constructiva y de producción local de materiales de construcción y sistemas constructivos apropiados.   | >70% / 50-70% / <50% | M      | Anual     | MICONS- CAP-CAM-Cooperativas                          |



# INSTRUMENTOS Y SU RELACIÓN PARA LOGRAR RESILIENCIA URBANA

En Cuba el proceso de reducción de riesgos de desastres con un enfoque resiliente es una prioridad y una preocupación estatal. Estas acciones están refrendadas en documentos legales con diferentes alcances entre los que destacan la Directiva No. 1 del Presidente del Consejo de Defensa Nacional para la Reducción de Desastres, el Decreto Ley No. 170 del Sistema de Medidas de Defensa Civil, el Decreto No. 21 del Reglamento sobre la Planificación Física y la Estrategia Ambiental Territorial, los que garantizan el cumplimiento de las medidas y acciones para la mitigación de los desastres con carácter obligatorio.

La coordinación e integración de las acciones de los instrumentos establecidos parte de elementos y recomendaciones dadas por herramientas, que les permite planificar y cumplir medidas. Materializando su funcionamiento armónico se garantiza la reducción de riesgos de desastres y se eleva la resiliencia urbana.

La herramienta con que se cuenta es la siguiente:

- Estudios de Peligro, Vulnerabilidad y Riesgo (PVR)

Los instrumentos con que contamos son:

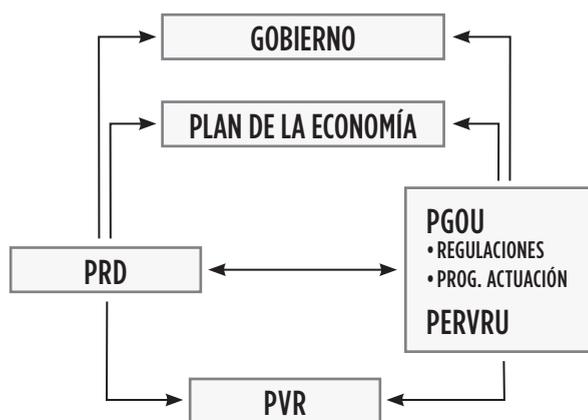
- Plan General de Ordenamiento Urbano (PGOU)
- Plan Especial de Reducción de Vulnerabilidades y Riesgos Urbanos (PERVRU)
- Plan de Reducción de Desastres (PRD).
- Plan de la Economía (PE).

El proceso se logra a través de la gestión de los gobiernos locales de cada territorio que usan como soporte a los grupos interdisciplinarios con que cuentan los Centros de Gestión para la Reducción del Riesgo (CGRR) a nivel de provincia y municipios.

Estos instrumentos y herramienta se caracterizan atendiendo a los siguientes aspectos:

- Objetivos.
- Alcance.
- Contenido.
- Relaciones de los instrumentos.

## INSTRUMENTOS, HERRAMIENTAS Y SU INTERRELACIÓN PARA LOGRAR RESILIENCIA URBANA



## I- HERRAMIENTA. ESTUDIOS SOBRE PELIGRO, VULNERABILIDAD Y RIESGO

### Objetivos:

- Realizar los estudios de peligro, vulnerabilidad y riesgo de eventos hidrometeorológicos, sismos de las ciudades más representativas, deslizamientos, intensas sequías, incendios rurales y riesgos tecnológicos por sustancias químicas peligrosas.
- Evaluar a partir de la aplicación de un sistema de información geográfica los elementos de peligro, vulnerabilidad y riesgos según los eventos de desastres.
- Organizar la información y los procedimientos necesarios que ordenen la investigación, garantizando un nivel de medición y análisis homogéneo en todo el territorio nacional.
- Establecer los lineamientos metodológicos para la realización de los estudios de peligro, vulnerabilidad y riesgos de desastres.

### Alcance:

- **ESPACIAL:** Se realiza a partir de la información y evaluación de los estudios existentes o escenarios de peligro, los resultados expresan criterios desde el nivel provincial con salida a nivel municipal y de consejo popular, incorporando elementos de ecosistemas importantes dentro de cada territorio.
- **TEMPORAL:** Se realizan en un espacio de tiempo de 1 a 2 años según el nivel de extensión del estudio y la característica de la información que se requiere para la evaluación, en la determinación de los peligros, las vulnerabilidades y los riesgos y se actualizan en un período delimitado (cada 5 años) o ante la ocurrencia de una situación de desastre extrema.

### Contenido:

Para la ejecución de los estudios se adoptan metodologías según el tipo de evento causante del desastre a evaluar y se desarrolla en cada caso a partir de 5 fases fundamentales:

1. **IDENTIFICACIÓN DE ESCENARIOS DE PELIGRO.** Consiste en la identificación de los espacios del territorio, donde están creadas las condiciones naturales o inducidas, susceptibles a la ocurrencia de un fenómeno peligroso, independientemente de su probabilidad e intensidad.
2. **CÁLCULO DEL PELIGRO.** Se realiza para determinar en término probabilísticos ¿dónde?, ¿Cuándo? y ¿cómo? ocurrirá el evento, para lo cual es necesario caracterizar el lugar susceptible de ser afectado, o sea el entorno donde las condiciones del medio están creadas, o facilitan la ocurrencia del evento dañino, los mapas obtenidos en este caso son los mapas de susceptibilidad del medio al peligro o mapas de escenario de peligro. El cuándo se responde con la frecuencia de ocurrencia del evento o su periodo de recurrencia, cuantos eventos de una determinada intensidad pueden repetirse en un periodo de tiempo, calculados a partir de la estadística de datos históricos. Finalmente a la pregunta de cómo responden los valores de intensidad, estos deben estar asociados a la fuerza del evento o fenómeno natural que provoca el peligro.
3. **CÁLCULO DE LA VULNERABILIDAD.** Para el cálculo de la vulnerabilidad se requiere de la compilación de información sobre los bienes y la población expuestos al peligro. En este caso es necesario el uso de mapas e información socioeconómica sobre la población, las viviendas, las instalaciones críticas y las líneas vitales

expuestas al peligro potencial. Existen variables que nos permiten identificar los tipos de vulnerabilidades que se evalúan según el peligro a estudiar tal es el caso de:

- Vulnerabilidad estructural.
- Vulnerabilidad no estructural.
- Vulnerabilidad funcional.
- Vulnerabilidad social.
- Vulnerabilidad económica.
- Vulnerabilidad ecológica.

4. ESTIMACIÓN DE LOS RIESGOS. Riesgo de desastre: constituye las pérdidas esperadas, causadas por uno o varios peligros particulares que inciden simultánea o concatenadamente sobre uno o más elementos vulnerables en un tiempo, lugar y condiciones determinados. El riesgo puede representarse mediante una sencilla ecuación matemática:

$$\text{RIESGO DE DESASTRE} = \text{PELIGRO} \times \text{VULNERABILIDAD}$$

## RELACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS:

---

### ▼ ENTREGA:

#### **Al Plan de Reducción de Desastres:**

- El resumen del análisis del Peligro, la vulnerabilidad y el riesgo empleando mapas digitales.
- Los escenarios de susceptibilidad del territorio hasta nivel de consejo popular.
- La identificación de las vulnerabilidades según el orden de prioridad.
- Las recomendaciones de estos estudios, las cuales se instrumentan y se convierten en medidas de prevención, preparativos, respuesta y recuperación.

5. RECOMENDACIONES. Al no contar con Plan de Acción, no se implementa por los territorios, sino que lo utilizan otros Instrumentos de Gobierno como son los diferentes tipos de planes.

6. ANEXOS. Se elaboran los mapas a partir de un sistema de información geográfica para dar referencia a la información sobre una unidad de espacio, puede facilitar el almacenamiento, acceso y análisis de datos, tanto en forma de mapas como de tabulaciones. Los sistemas más recomendados para la ejecución de este trabajo son: Mapinfo Profesional versión 7.5 o superior, Arc View versión 3.2.

#### **Al Plan General de Ordenamiento Urbano y al Plan Especial de Reducción de Vulnerabilidades y Riesgos Urbanos:**

- Las áreas de mayor riesgo llegando hasta nivel de consejo popular.
- La información geo referenciada de las zonas de peligro y principales vulnerabilidades hasta nivel de consejo popular.
- Los escenarios de susceptibilidad del territorio hasta nivel de consejo popular.
- Las recomendaciones de estos estudios, utilizadas posteriormente en las regulaciones urbanísticas.
- La identificación de las vulnerabilidades según el orden de prioridad, utilizadas posteriormente en el programa de actuaciones.

## II-INSTRUMENTO. PLAN DE REDUCCIÓN DE DESASTRES.

### Objetivos:

- Definir los riesgos de desastres según los peligros identificados detallando las vulnerabilidades existentes.
- Planificar las medidas de prevención y preparativos con el debido aseguramiento material y financiero para reducir las vulnerabilidades identificadas.
- Organizar las medidas para la respuesta y recuperación por peligros y fases.
- Organizar y asegurar la cooperación y la dirección en correspondencia con la situación que puede crearse, las características de las entidades y territorios.

### Alcance:

- **ESPACIAL:** El PRD se elabora e instrumenta desde los ministerios hasta la entidad más pequeña, desde lo nacional hasta local.
- **TEMPORAL:** Tiene vigencia en tiempos normales, materializándose principalmente con el cumplimiento de las medidas de Prevención y Preparativos ante situaciones de desastres con la respuesta y la recuperación. Se actualiza anualmente en el período de enero a mayo concluyendo este proceso con la realización del Ejercicio Popular para situaciones de desastres METEORO, donde se comprueba la objetividad, veracidad, coordinación y aseguramiento de las acciones y medidas planificadas.

### Contenido:

Es un documento muy útil y sencillo, su contenido es el siguiente:

1. **BREVES CARACTERÍSTICAS DEL TERRITORIO** (rama, entidad): Se describen las características constructivas, de infraestructura, geológicas, hidrológicas, relieve entre otras. Este punto debe concluir definiendo los peligros que pueden afectar al territorio o entidad.
2. **APRECIACIÓN DE LOS RIESGOS DE DESASTRES:** Se aprecia el riesgo de desastre por cada peligro identificado teniendo en cuenta los factores destructivos del mismo. Se deben expresar de forma concreta los lugares de posible afectación, se emplea de los estudios sobre PVR de forma resumida la parte relacionada con el riesgo incluyendo mapas digitales que muestran el mismo. Se valora la capacidad de funcionamiento de los Sistemas de Vigilancia y Alerta Temprana por peligros, se definen las vulnerabilidades existentes.
3. **MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN:** Las vulnerabilidades identificadas se redactan de forma positiva surgiendo las medidas para la prevención las cuales deben ser concretas, medibles y que definan aseguramiento material y financiero. En los documentos rectores está definido el formato a emplear:

| NO | MEDIDAS | PLAZO | EJECUTA | RESPONSABLE | ASEGURAMIENTO ECONÓMICO |
|----|---------|-------|---------|-------------|-------------------------|
|    |         |       |         |             |                         |

4. **MEDIDAS PARA LOS PREPARATIVOS:** Su contenido estará dirigido a la creación de capacidades para la respuesta y la capacitación de las diferentes categorías de personas que actuarán según las estructuras adoptadas. Se empleará el mismo formato de la Prevención.
5. **MEDIDAS PARA LA RESPUESTA:** Se planificarán por cada peligro identificado y fases establecidas para su enfrentamiento. Se empleará el mismo formato eliminando la columna sobre Aseguramiento Económico.
6. **ORGANIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN:** Se organiza cuando el riesgo apreciado, según cada peligro, nos indica que las fuerzas y medios con que contamos no son suficientes para enfrentar la situación que puede crearse y lograr una recuperación rápida y oportuna, por lo que se impone la necesidad de organizar y coordinar los aseguramientos necesarios con otros territorios o entidades definiendo lugares de ubicación, plazos, cantidades y tipos de medios o servicios. Se elabora un acta por las partes implicadas que luego de firmadas tienen un carácter legal.
7. **ORGANIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN:** Se detalla por peligros o asociando los mismos, se describen las variantes para la dirección de forma diferenciada dejando claro que en la primera fase (informativa o alerta) se activan las estructuras en composición reducida y al decretarse la fase de alarma se activan en composición completa. Se explican los soportes y sistemas de comunicaciones con que se cuenta para garantizar el flujo de la información en todo momento.
8. **ANEXOS:** Se deben elaborar formatos que resuman en datos el contenido de las principales medidas a cumplir. Ejemplo:
  - Protección de la Población.
  - Protección de los Animales.
  - Protección de Almacenes.
  - Otros.

## RELACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS:

### ▲ RECIBE:

#### **De los estudios sobre Peligro, Vulnerabilidad y Riesgo (PVR):**

- El resumen del análisis del Peligro, la vulnerabilidad y el riesgo empleando mapas digitales.
- Los escenarios de susceptibilidad del territorio hasta nivel de consejo popular.
- La identificación de las vulnerabilidades según el orden de prioridad.
- Las recomendaciones de estos estudios, las cuales se instrumentan y se convierten en medidas de prevención, preparativos, respuesta y recuperación.

**Del Plan General de Ordenamiento Urbano (PGOU) y del Plan Especial de Reducción de Vulnerabilidades y Riesgos Urbanos (PERVRU):**

- La propuesta del uso del Suelo Urbano.
- Modelo de ordenamiento urbano, con las áreas y temas de resultados clave de la ciudad vinculados a la gestión de riesgos.
- La estructuración físico-espacial de la ciudad, con sus criterios de medidas y acciones.
- Expresiones cartográficas sobre base catastral del diagnóstico y las propuestas físico-espaciales.
- Regulaciones Urbanísticas.
- Programa de Actuación de la ciudad.

✓ **ENTREGA:**

**Al Plan General de Ordenamiento Urbano (PGOU) y al Plan Especial de Reducción de Vulnerabilidades y Riesgos Urbanos (PERVRU):**

- Data histórica de eventos de desastres ocurridos con impactos socioeconómicos y ambientales.
- Estudios de evaluación de impactos según las características de los eventos de desastres.
- Elementos de la apreciación del riesgo para su inclusión en el ordenamiento urbano (aspectos relacionados con los temas de resultados claves).
- La conciliación de las principales medidas de prevención que constituyen inversiones para reducir vulnerabilidades.

**Al Plan de la Economía:**

- Las medidas de prevención y preparativos que reducen vulnerabilidades para que se realice la planificación de recursos materiales y financieros.

**Al Gobierno:**

- Las medidas de prevención que constituyen inversiones y mantenimientos capitales aprobados en el Plan de la Economía que reducirán vulnerabilidad para su control y seguimiento.
- Los principales elementos del PRD (apreciación de los riesgos, medidas de prevención, preparativos, respuesta y recuperación) para la gestión de gobierno, incluyendo la capacitación de los decisores.

### III. INSTRUMENTO. PLAN GENERAL DE ORDENAMIENTO URBANO Y PLAN ESPECIAL DE REDUCCIÓN DE VULNERABILIDADES Y RIESGOS URBANOS

#### Objetivos:

- Adecuar el uso y destino del suelo, a los requerimientos de su mejor aprovechamiento y vocación como recurso finito, teniendo en cuenta sus implicaciones ambientales.
- Definir la estructuración físico espacial en correspondencia con el desarrollo económico, social, cultural y ambiental.
- Proteger y rehabilitar el patrimonio cultural y ambiental existente.

#### Alcance:

- **ESPACIAL:** Abarca el área definida dentro del límite urbano y las zonas periféricas de vinculación funcional directa con la ciudad.
- **TEMPORAL:** Está concebido para un horizonte pivote de mediano plazo (5 a 10 años), para poder gestionarlo con los instrumentos económicos, sociales y ambientales disponibles para corto plazo (1 año) y a mediano plazo y con el apoyo de estudios exploratorios a largo plazo. Puede ser actualizado a partir de eventos de desastres o cambios económicos sustanciales.

#### Contenido:

El PGOU y el PERVRU se articulan en tres fases esenciales:

- **RETROSPECTIVA Y SITUACIÓN ACTUAL,** en ella se identifican, articulan, dimensionan y jerarquizan los problemas del ordenamiento urbano, así como evidencia las potencialidades con que cuenta, en el marco de una correcta comprensión de las relaciones entre las formas físico-espaciales, los procesos económicos en curso y el medio natural.
- **AVANCE DEL PLAN,** establece los objetivos físicos espaciales y la estructura general a partir del diagnóstico, es sometido a la aprobación del Consejo de la Administración Municipal.
- **PLAN,** completa las definiciones de uso de suelo y estructura físico-espacial, define los aspectos morfológicos necesarios y precisa los resultados del PGOU que lo deben implementar: modelo de desarrollo, programa de actuaciones, regulaciones, catálogo de edificaciones y espacios protegidos, y sistema de indicadores.

Su salida final es un documento técnico, científico, político y administrativo con una expresión literal y gráfica.

#### RELACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS:

---

#### ▲ RECIBE:

De las instituciones cuya actividad tiene mayor incidencia físico-espacial en la ciudad, los problemas y potencialidades (debilidades y fortalezas), su importancia relativa y sus interrelaciones, identificando las áreas-problemas.

#### Del Plan de Reducción de Desastres:

- Data histórica de eventos de desastres ocurridos con impactos socioeconómicos y ambientales.
- Estudios de evaluación de impactos según las características de los eventos de desastres.

- Elementos de la apreciación del riesgo para su inclusión en el ordenamiento urbano (aspectos relacionados con los temas de resultados claves).
- La conciliación de las principales medidas de prevención que constituyen inversiones para reducir vulnerabilidades.

#### **De los estudios sobre Peligro, Vulnerabilidad y Riesgo:**

- Las áreas de mayor riesgo llegando hasta nivel de consejo popular.
- La información geo referenciada de las zonas de peligro y principales vulnerabilidades hasta nivel de consejo popular.
- Los escenarios de susceptibilidad del territorio hasta nivel de consejo popular.
- Las recomendaciones de estos estudios, utilizadas posteriormente en las regulaciones urbanísticas.
- La identificación de las vulnerabilidades según el orden de prioridad, utilizadas posteriormente en el programa de actuaciones.

#### **✓ ENTREGA:**

##### **Al Plan de Reducción de Desastres:**

- Modelo de ordenamiento urbano, con las áreas y temas de resultados clave de la ciudad vinculados a la vulnerabilidad.
- Los objetivos físico-espaciales con sus criterios de medida y acciones.
- Expresión cartográfica sobre base catastral del diagnóstico y las propuestas físico espaciales.
- Regulaciones urbanísticas para implementar el modelo de ordenamiento urbano.

##### **Al Plan de la Economía:**

- Acciones prioritarias para la implementación del modelo de desarrollo a corto plazo.
- Conciliación de la compatibilidad de las inversiones propuestas en las determinaciones del PGOU.

##### **Al Gobierno:**

- Modelo de desarrollo de la Ciudad.
- Documento técnico integral de la ciudad para facilitar la toma de decisiones en materia físico espacial.
- Regulaciones Urbanísticas como elemento de control y gestión de la ciudad.
- Programa de Actuación precisando los objetivos, prioridades y secuencias para la coordinación y ejecución de las inversiones con incidencia físico-espacial.
- Síntesis del Catálogo de Edificaciones.

## **IV. INSTRUMENTO. PLAN DE LA ECONOMÍA**

#### **Objetivos:**

- Materializar la planificación centralizada como elemento distintivo de nuestro sistema de dirección político y económico.
- Coordinar las acciones de planificación del sector estatal, mixto, así como el resto de los actores económicos con independencia de la forma de propiedad y de gestión.
- Determinar los objetivos estratégicos que se desean alcanzar a mediano y largo plazo.
- Desarrollar el modelo global como herramienta de integración del proceso de planificación de la economía nacional.

**Alcance:**

- **ESPACIAL:** Nacional e institucional (Entidades).
- **TEMPORAL:** Se determinan proyecciones (mediano y corto plazo) para garantizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos y se elabora el plan anual.

**Contenido:**

El proceso de planificación transita por diferentes momentos que a grandes rasgos se identifican con las siguientes etapas:

- **PRIMERA ETAPA:** El Ministerio de Economía y Planificación con la participación de los organismos globales y rectores ramales elaboran las directivas generales y específicas, las que una vez aprobadas por el gobierno resultan el hilo conductor de este proceso.
- **SEGUNDA ETAPA:** Las entidades elaboran y presentan la propuesta del plan al MEP.
- **TERCERA ETAPA:** El MEP elabora la propuesta final del Plan a presentar a los niveles superiores de gobierno para su aprobación.

El plan en su contenido cuenta con los siguientes aspectos:

**Categorías globales que incluye:**

- Producción y servicios.
- Gestión financiera.
- Sector externo.
- Inversiones y construcciones.
- Empleo y salarios.
- Portadores energéticos.
- Alimentos.
- Balance de agua.

**Actividades ramales:**

- Agropecuario y silvicultura.
- Agroindustria azucarera.
- Sector industrial.
- Actividad turística.
- Transporte y comunicaciones.
- Comercio interior.
- Servicios sociales.

**Otras actividades:**

- Defensa y orden interior.
- Planificación territorial.
- Ciencia tecnología y medio ambiente.
- Dinámica demográfica.

Cada uno de estos aspectos cuenta con modelos e indicadores establecidos.

**RELACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS:****▲ RECIBE:****Del Plan de Reducción de Desastres:**

- Las medidas de prevención y preparativos que reducen vulnerabilidades para que se realice la planificación de recursos materiales y financieros.

**Del Plan General de Ordenamiento Urbano y del Plan Especial de Reducción de Vulnerabilidades y Riesgos Urbanos:**

- Acciones prioritarias para la implementación del modelo de desarrollo a corto plazo.
- Conciliación de la compatibilidad de las inversiones propuestas en las determinaciones del PGOU y del PERVRU.

**Gobierno:**

Es el órgano rector en el proceso de reducción de riesgos de desastres del territorio, también de los instrumentos de Ordenamiento Territorial y Urbanísticos, la eficiente conducción de los procesos entre los instrumentos de gestión permitirá lograr la resiliencia urbana, para ello apoya con medios y recursos el desempeño de los instrumentos que están representados por instituciones, se encarga de coordinar las acciones planificadas, las cuales controla y supervisa de forma sistemática, garantizando decisiones acertadas en el desarrollo integral del territorio.



## PROGRAMA DE ACTUACIÓN DEL PLAN

Esta herramienta está dirigida principalmente a las mujeres y hombres gobernantes y tomadores de decisión en su desempeño cotidiano, debido a que en ella se precisan de forma clara y sucinta una propuesta de actividades algunas imprescindibles y otras necesarias, para el adecuado desarrollo de la ciudad. Un aspecto estratégico de éste programa es la jerarquización diferenciada de cada elemento. Se considera una pieza fundamental en la “elevación de la resiliencia” de las ciudades cubanas.

En Cuba una de las salidas fundamentales de los Planes de Ordenamiento Urbanístico, tanto Generales, como Parciales y Especiales, lo constituye el Programa de Actuación, que junto a las Regulaciones Urbanísticas determinan las ejecuciones a realizar y como ejecutarlas en las ciudades del país. Por lo tanto, se precisa potenciar esta herramienta básica, para que tenga el contenido y las estructuras requeridas como salida fundamental de esos planes.

### ¿QUÉ ES UNA ESTRATEGIA?

La Estrategia tiene que ver básicamente con dos aspectos: a dónde se desea llegar y cómo hacerlo a corto y mediano plazo, con una visión a largo plazo relacionada con metas amplias y direcciones generales.

La ‘planificación de la estrategia’ como una noción moderna se asocia con mayor frecuencia a los negocios y la industria. Una estrategia en negocios, se afirma, prepara a una compañía para prever y responder a las tendencias del mercado y para colocarse en posición de asumir oportunidades y mantenerse competitiva.

La planificación de acciones o actuaciones, es el proceso mediante el cual las estrategias se convierten en programas concretos de la actividad urbanística para su futura implementación. Este proceso de planificación de acciones, parte del análisis de una matriz DAFO y cuenta básicamente con los siguientes pasos:

1. Identificar las brechas y puntos débiles.
2. Elaborar direcciones alternativas de acción.
3. Preparar una síntesis de la dirección de acción acordada.
4. Determinar las tareas y los respectivos actores que participan.
5. Determinar los recursos necesarios.
6. Reconfirmar compromisos.
7. Acordar un mecanismo de coordinación.
8. Acordar mecanismos indicadores y de monitoreo.

El pensamiento estratégico y la orientación estratégica en el caso de la gestión urbana, son igualmente esenciales, porque estos temas son complejos, cambian con demasiada rapidez y son extremadamente dinámicos.

Los mismos:

- Pueden trascender fácilmente las fronteras geográficas inmediatas.
- Tienen impactos complejos a largo y corto plazo.
- Rebasan los límites y responsabilidades organizacionales y sectoriales normales.

- Involucran a muy diversos inversionistas y ejecutantes.
- Son integrales, sinérgicos, contemplan las tres dimensiones del desarrollo sostenible.
- Implican significantes conflictos de intereses e interrelaciones de costos y beneficios.

El propósito de una estrategia es, por lo tanto, brindar una orientación general con una perspectiva a largo plazo, que permita interpre-

tar mejor y dirigir de un modo más coherente los temas urbanos. Lo que se logra a través de la formulación de las estrategias no es un dramático vuelco de las circunstancias, sino una visión y orientación comunes que hacen que los incrementos de la acción por parte de los diversos inversionistas sean coherentes y compatibles con los objetivos deseados de desarrollo sostenible a largo plazo y contemplan dimensiones económicas, sociales y ambientales.

## ¿QUÉ ES UN PROGRAMA DE ACTUACIÓN?

Un Programa de Actuación difiere de una Estrategia, pero se realiza a partir de ella:

- Una estrategia brinda un conjunto concertado de principios y un marco político por el que se guían todos los ejecutantes e inversionistas, mientras que un Programa de Actuación traduce esta amplia guía en compromisos concretos para la acción.
- Mientras que los temas son los puntos de referencia para la estrategia, los ejecutantes (o inversionistas en algunos casos) son los puntos de referencia para este programa.
- Las estrategias trascienden más allá de ejecutantes e intereses, mientras los Programas de Actuación hacen que estas estrategias sean operacionales en relación con cada ejecutante.
- Aunque los programas se deben coordinar a través de los ejecutantes, la implementación del mismo depende de la competencia y autoridad de varios ejecutantes en los sectores público, privado y comunitario.
- Las estrategias proporcionan el medio y la orientación a largo plazo, mientras que el Programa de Actuación se concentra en actividades para el futuro inmediato y a corto plazo.

Los Programas de Actuación, pueden ser caracterizados como:

- Específicos por propósito: se dirigen a un problema de interés común.
- Específicos por ejecutante: se explican de forma clara los compromisos y responsabilidades de implementación.
- Específicos por área: existe un territorio geográfico claramente definido a tratar.
- Específicos temporalmente: las acciones no son de final abierto, sino que están programadas estrictamente para ser ejecutadas en un marco de tiempo establecido.
- Específicos por recursos: un programa de actuación está costado completamente y se basa en un compromiso de recursos existentes – no depende de recursos que todavía deben ser movilizados.
- Medibles: el progreso en la implementación, los incrementos de cambios e impactos deben ser seguidos y monitoreados rigurosamente.

## UN BUEN PROGRAMA DE ACTUACIÓN

- Es el resultado de una estrategia concertada, consecuente con ella, en la que participen todos los sectores de la sociedad, incluyendo a mujeres, personas ancianas o con discapacidades, niñas y niños y los segmentos más vulnerables.
- Contribuye directamente a la realización de los objetivos y metas estratégicas.
- Es compatible con los objetivos políticos más amplios, las estrategias sectoriales y las normas establecidas.
- Es realista y alcanzable, beneficiando a todos los grupos de la sociedad: mujeres, hombres, niños niñas, personas ancianas y con discapacidad, promoviendo la equidad y justicia social y el protagonismo de todas y todos.
- Tiene un margen de tiempo muy específico y claro para todas las acciones.
- Indica implicaciones financieras y de otros recursos, por acción y por ejecutante.
- Es detallado para cada organización específica o grupo (ejecutante) implicado.
- Es legítimamente acordado por todos aquellos cuyo apoyo de implementación se requiere.
- Incorpora un mecanismo de coordinación acordado, junto a un sistema concertado de control e indicadores apropiados para ello.

## PLANIFICACIÓN DE ACCIONES

Mientras que la planificación de estrategias se refiere a lo que se puede hacer, la planificación de acciones se refiere a lo que se hará. Los Programas de Actuación, se centran en el tema, se orientan a los resultados, son específicos para cada ejecutante y tienen límites de tiempo. En los costos de planificación de las acciones, los compromisos de recursos, los ejecutantes y el marco de tiempo son definitivos y detallados. Las metas y objetivos estratégicos se pueden lograr sólo mediante un largo proceso de cambios crecientes y esos incrementos están condicionados por un programa de actuación realista.

Es necesario desglosar el curso de cada acción acordado en sus tareas componentes, conjuntamente con el grupo u organización responsable de las mismas, que además deberán quedar claramente identificadas. Este es un paso esencial, pues esto hace que las acciones sean más concretas y que se encuentren asignadas específicamente a sus correspondientes ejecutantes.

Cuando se especifican claramente las actividades propuestas como acciones y tareas concretas, es más fácil entonces estimar lo que puede costar, cuáles son los recursos financieros (y otros recursos) necesarios y de igual modo, será más fácil detectar quien puede ser realmente el responsable o el más adecuado para acometer la acción. Analizar las acciones propuestas de este modo puede ayudar también a identificar lagunas, por ejemplo, una acción para la que no existe un ejecutante apropiado, o para la que el ejecutante con la responsabilidad no tiene los recursos o la capacidad. Esto permite identificar los “puntos débiles” en la propuesta, de modo que se adopten las medidas apropiadas, por ejemplo, revisar la propuesta para superar las lagunas o evadir los puntos débiles.

Finalmente, también es de vital importancia acordar los correspondientes indicadores –las medidas que muestran el progreso en la implementación – y los sistemas formales de control, que permiten que todas y todos los

participantes se mantengan al tanto de la marcha de las acciones.

Se propone que siempre se trabaje sobre una tabla integral con este contenido:

| <b>PROGRAMA DE ACTUACIÓN</b>   |   |   |   |   |  |
|--|---|---|---|---|--|
| <b>ALTERNATIVAS Y TIPOS DE PROPUESTAS</b>  | <b>CARACTERÍSTICAS, RESPONSABLES Y ACTORES IMPLICADOS</b> | <b>ALCANCE TERRITORIAL DE LAS PROPUESTAS</b>                    | <b>FUNDAMENTACIÓN</b>   | <b>PRIORIDAD, SECUENCIA Y FECHA</b>   | <b>COSTO DE CADA ACCIÓN</b>  |
| <b>DESCRIBIR LAS MEDIDAS, ACCIONES E INVERSIONES CONCRETAS, ASÍ COMO LA PROPUESTA DE ESTUDIOS DE DETALLE Y PROYECTOS</b> | Señalar como y por quienes se podrían implementar         | Precisar las áreas o espacios físicos sobre los cuales se actúa | El porqué de cada una de ellas  | Cuales y en qué orden deberán implementarse, así como su fecha tentativa de ejecución | Monto total de dinero que se requiere para la ejecución y terminación de la acción |
| <b>DONDE SE VISIBILICE, ANALICE, ACTORES BENEFICIARIOS/AS Y PRIORITARIOS</b>   |   |   | Donde se visibilice, analice, actores beneficiarios/as y prioritarios |   | Donde se visibilice, analice, actores beneficiarios/as y prioritarios              |