

# ANÁLISIS PARTICIPATIVO DE VULNERABILIDAD Y CAPACIDAD

## El enfoque de Soluciones Prácticas



Cada año, los desastres se cobran decenas de vidas en nuestro país y dejan cuantiosas pérdidas materiales que afectan, incluso, la capacidad productiva de las localidades. Sin embargo, no tiene por qué ser así. Los efectos negativos se pueden reducir considerablemente, si los pobladores de las zonas más vulnerables aprenden a identificar los peligros y se preparan para enfrentar de manera organizada los eventos adversos.

Por esa razón, uno de los objetivos de **Soluciones Prácticas** es acompañar a las comunidades de las zonas más expuestas a los peligros climáticos, geológicos u otros, en el proceso de reconocer las situaciones de riesgo; así como en el diseño y la ejecución de un plan comunitario para mitigar los riesgos. En este documento, se presenta la metodología que nuestra organización emplea con ese propósito en su trabajo de campo: el Análisis Participativo de Vulnerabilidad y Capacidad (APVC).

## 1. ¿QUÉ ES EL APVC?

APVC son las siglas de Análisis Participativo de Vulnerabilidad y Capacidad (APVC)<sup>1</sup>. Se trata de una metodología que emplea varias herramientas participativas para comprender el grado de exposición y de fragilidad de la población local ante los peligros, además de su capacidad. Al mismo tiempo, esta forma de trabajo contribuye a preparar a la comunidad frente a los riesgos de desastres.

La aplicación del APVC permite sensibilizar a los líderes de las comunidades, identificar los peligros, las vulnerabilidades y las capacidades, priorizar los riesgos y concretar compromisos con las autoridades. Implica también desarrollar un plan comunitario para reducir los riesgos y mitigar los efectos de los desastres a partir de los datos recogidos. Esto último es muy importante porque supone establecer un cronograma a corto, mediano y largo plazo.

**Soluciones Prácticas** aplica el APVC al trabajar con las localidades en el marco de su Programa de Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático.

### 1.1 Componentes

Como su nombre indica, esta metodología examina dos componentes:

- Vulnerabilidad: consiste en la susceptibilidad de un conjunto de individuos (familia, comunidad, sociedad) y de sus medios de vida a sufrir daños debido a un peligro<sup>2</sup>. La vulnerabilidad está asociada con el incremento de la pobreza, la degradación ambiental, el desarrollo urbano no planificado y los efectos del cambio climático.

<sup>1</sup> En inglés se le conoce como Participatory Capacity and Vulnerability Analysis (PCVA).

<sup>2</sup> Cfr. Proyecto Dipecho 2012: 15

- Capacidad: son los recursos con los que cuentan las personas, las familias o las comunidades para hacer frente a los peligros o resistir sus efectos. La capacidad puede ser física y material, social y orgánica, y abarca además los talentos y actitudes.

## 1.2 Trabajo en el terreno

Una de las ventajas del APVC es que la población es la protagonista del proceso: la comunidad se involucra plenamente en la investigación y participa en la creación de las soluciones. De esta manera, el Análisis Participativo de Capacidades y Vulnerabilidades cede la palabra a la comunidad, la empodera, a través de una dinámica que incluye talleres y técnicas de observación en el campo.

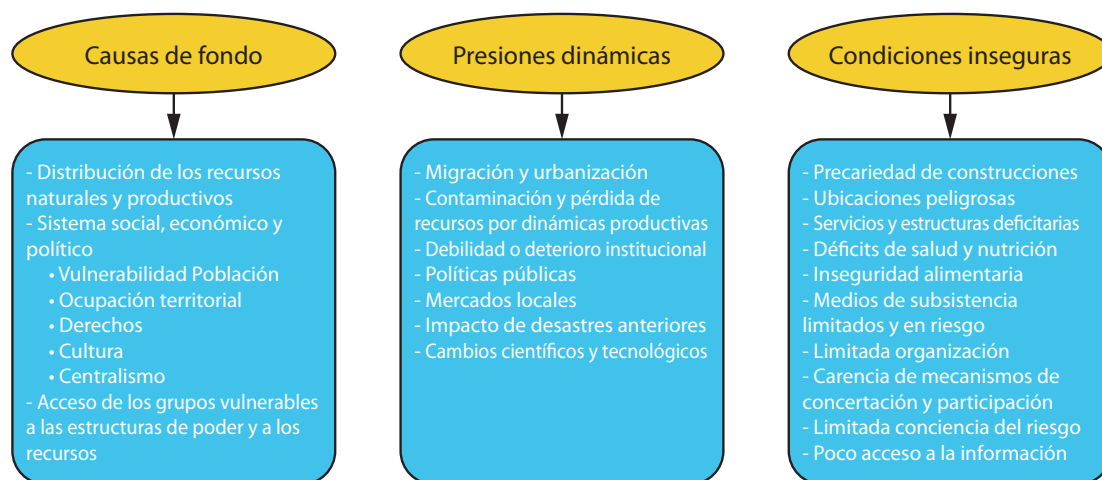


**Construcción de mapas comunitarios participativos.** El APVC emplea diferentes herramientas participativas como esta para identificar puntos vulnerables y recursos.

## 1.3 Progresión de la vulnerabilidad

Otra de las características del APVC es que asume una perspectiva integral de la vulnerabilidad. No se limita a observar las condiciones de riesgo, sino que analiza las causas de fondo y las presiones dinámicas que generan tales situaciones; por ejemplo, el modelo de desarrollo vigente y las presiones dinámicas que desencadenan situaciones inseguras. El APVC apunta a la necesidad de responder a la pregunta ¿Por qué?: ¿Por qué la gente vive en localidades con peligros?, ¿por qué los cultivos de la gente pobre son vulnerables a los impactos de la sequía?, etc.

### Esquema de la progresión de la vulnerabilidad<sup>3</sup>:



Elaboración propia

## 1.4 El enfoque de Soluciones Prácticas

Al plantear el APVC, **Soluciones Prácticas** no solo toma en cuenta los riesgos de una comunidad en el presente, sino también los que pueden presentarse en el futuro. El riesgo es dinámico en tanto depende de los cambios que se producen en los procesos de desarrollo. Esta perspectiva permite plantear estrategias a mediano y largo plazo sostenibles en el tiempo. Para ello, prioriza un análisis cualitativo de la vulnerabilidad, en vez de limitarse a los métodos cuantitativos.

En su análisis del riesgo, **Soluciones Prácticas** analiza el elemento social, institucional. **Soluciones Prácticas** comprende que hay diversos factores que inciden en él y que se ubican fuera de los límites de la comunidad. Eso se evidencia, por ejemplo, al examinar una cuenca en el caso del riesgo de inundaciones. Por lo mismo, **Soluciones Prácticas** asume que un elemento a evaluar es la gobernanza y la relación que la comunidad tiene con sus propios representantes y con las autoridades de la localidad, de la región y del país.

Otra particularidad de su enfoque es la mirada integral del concepto de medios de vida (MDV). Para **Soluciones Prácticas** el concepto abarca la seguridad alimentaria, el empleo y las actividades independientes (producción, comercio, etc.). En las comunidades donde se aplica, se identifican los principales recursos (o capitales) en la zona, analiza las características de la población, las fuentes de empleo de las que dispone y cómo se distribuyen estas en el territorio, etc.

**Soluciones Prácticas** se distingue también por su enfoque de derechos, que considera que el riesgo está asociado al incumplimiento. En contraste, garantizar los derechos de las personas permite disminuir el riesgo de desastres y responder adecuadamente ante situaciones de emergencia. Bajo esta premisa, SP apuesta por los derechos de los niños y adolescentes, de la mujer y de las personas con habilidades diferentes. Al mismo tiempo, fomenta la participación de los pobladores y de las autoridades para emprender una adecuada gestión del riesgo. En esta tarea valora las percepciones de los ciudadanos, y propone incorporarlas en los análisis de los especialistas. Para **Soluciones Prácticas** las acciones de comunicación juegan un papel importante.

<sup>3</sup> Ferradas 2012: 102

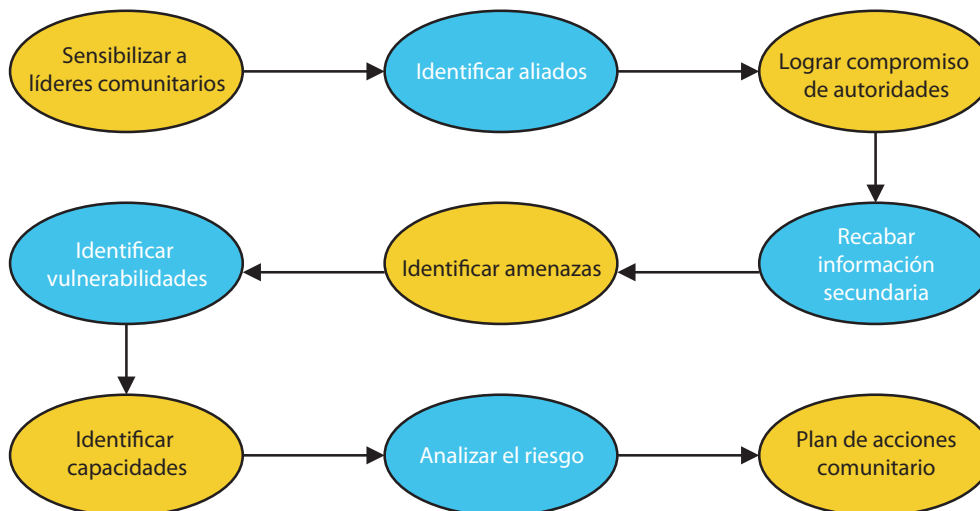
## En síntesis

El trabajo comunitario de **Soluciones Prácticas** sigue las siguientes consideraciones:

- Riesgo dinámico: toma en cuenta que las condiciones de riesgo evolucionan continuamente.
- Entorno: comprende que las condiciones de riesgo pueden originarse fuera de los límites de la comunidad.
- Medios de vida: adopta una perspectiva integral que abarca la seguridad alimentaria, el empleo y las actividades independientes (producción, comercio, etc.).
- Derechos: las situaciones que atentan contra los derechos de las personas constituyen causas de fondo de los riesgos de desastres. Promover el respeto de esos derechos equivale a disminuir el riesgo.
- Percepciones: se toman en cuenta las percepciones de la población, sus prioridades y sus intereses para afrontar los riesgos y los desastres.

## 2. PASOS

Lo primero que se requiere para poner en marcha el APVC en una comunidad es tener claridad acerca del propósito de aplicarlo y la manera en que se desarrollará. Algunas preguntas clave son: ¿por qué se propone?, ¿qué implica?, ¿para qué sirve?, ¿quién participa?, ¿a quién beneficia?, ¿cómo se realizará?, ¿con qué recursos?, ¿cuándo empezará el proyecto?, ¿cuánto durará? y ¿dónde se efectuará? A continuación, se presentará una ruta posible para el desarrollo del APVC. Cabe mencionar que no hay una receta que deba cumplirse al pie de la letra. Lo que sí debe quedar claro es el objetivo del APVC y elaborar un plan de lo que se hará:



Después de estos pasos, se implementarán los planes elaborados, se les dará seguimiento y se evaluarán los resultados alcanzados.

## 2.1 Sensibilización a la comunidad

Se establece un primer contacto con los líderes y con las principales organizaciones de la comunidad para explicarles las causas y las consecuencias de los desastres a los que se encuentran expuestos. La sensibilización a la comunidad permitirá luego construir un plan conjunto.

## 2.2 Identificación de aliados

Se identifican los aliados iniciales, los cuales, posteriormente, podrán ser ratificados o no con la herramienta del mapa de actores.

## 2.3 Compromiso con las autoridades

Cuando sea posible, se formaliza un compromiso con las principales autoridades a través de un documento donde se define una agenda con acciones concretas y responsabilidades de cada una de las partes. De ese modo se garantizará la sostenibilidad de la propuesta. Sin embargo, la prioridad es lograr el compromiso de la comunidad y de los líderes comunitarios.

## 2.4 Recopilación de información secundaria

Comprende la recolección y revisión de información del espacio territorial y su entorno. Se utiliza data cartográfica, planos, imágenes satelitales, encuestas censales, estadísticas, informes escritos, entre otros. También se recurre a testimonios directos de los pobladores para conocer sus opiniones.

## 2.5 Identificación de peligros o amenazas

La amenaza o peligro es la probabilidad de que se produzca un evento destructivo. Después de explicar el concepto a la comunidad, se determinan cuáles son las amenazas o peligros a los que ella puede estar expuesta. Dichos peligros se clasifican en tres grupos, dependiendo de su procedencia:

- Origen natural: sismos, volcanes, deslizamientos, lluvias intensas, oleajes anómalos, sequías, tormentas eléctricas, fenómeno La Niña, etc.
- Origen antrópico o causadas por el ser humano: físicos, químicos y biológicos.
- Emergencias sanitarias: enfermedades, epidemias, aparición de patologías no endémicas relacionadas con el cambio climático, etc.

Esta etapa se puede realizar a través de un taller, de un conversatorio, de un grupo focal, entre otras técnicas. Se puede consignar la información siguiendo este modelo:

### Tipo de amenaza: Nombre

Origen	Signos de alarma	Advertencia y velocidad de aparición
Factores que originan la amenaza (fuego, agua, movimiento de tierra, humanos, etc.)	Indicadores científicos y locales de que una amenaza está próxima a ocurrir.	<b>Advertencia:</b> Cantidad de tiempo entre los signos premonitores y el impacto de la amenaza.  <b>Velocidad de ocurrencia:</b> Rapidez de arribo e impacto.
<b>Magnitud probable</b>		
La fuerza que se estima que el evento puede llegar a alcanzar.		
Frecuencia	Estacionalidad	Duración y alcance del impacto
Cada cuánto ocurren fenómenos de ese tipo.	Ocurre o no en una temporada.  ¿Se observan cambios en los patrones?	<b>Duración:</b> ¿días, horas, semanas o meses?  <b>Alcance:</b> área afectada

**Fuente:** Dávila 2015. Tomado de OXFAM, 2009.

## 2.6 Identificación de las vulnerabilidades

La vulnerabilidad es, a la vez, un proceso y una situación. En tanto proceso, está asociada a las características del desarrollo alcanzado por una población; específicamente, si es sostenible o no. Al hablar de proceso se desea enfatizar la naturaleza cambiante de la vulnerabilidad, la cual depende de las relaciones entre las personas e instituciones con su entorno. Ello está condicionado por dinámicas sociales como las migraciones, por la implementación de políticas públicas, y por las estructuras sociales y de poder existentes<sup>4</sup>.

La vulnerabilidad como situación se refiere a las condiciones de inseguridad. El Reglamento de la Ley 29664, ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), contempla dos tipos de vulnerabilidad: por exposición y por fragilidad:

- Por exposición: corresponde a la ubicación de las personas o sus bienes en relación a la amenaza o peligro. Esta ubicación depende tanto de las autoridades que la permiten, del sector privado (por ejemplo, algunos urbanizadores venden terrenos en zonas en riesgo) y de la población que se instala en tales zonas (por ejemplo, las riberas de un río). Responde por lo general a las limitadas opciones de la población.
- Por sensibilidad o fragilidad: es la debilidad de las personas o de sus bienes ante un evento (huayco, inundación, etc.). Esta fragilidad puede residir en las familias por falta de integración, de conocimientos, etc. Puede estar en las construcciones cuando son hechas de manera inadecuada o también en la infraestructura social o productiva, en la medida en que no cuenten con un sistema de protección

<sup>3</sup> Ferradas 2012: 102

adecuado. Por ejemplo, las viviendas autoconstruidas suelen sufrir más daños en caso de sismos que las edificadas por profesionales. De igual modo, las casas con techo de esteras son más vulnerables a los impactos de las lluvias intensas que las de calaminas.

## 2.7 Identificación de la capacidad

En la metodología del APVC, se entiende por capacidad a la combinación de todas las fortalezas, los atributos y los recursos disponibles dentro de una sociedad que se usan para conseguir un objetivo acordado. A través de talleres y reuniones, **Soluciones Prácticas** acompaña a la población en el proceso de identificar sus capacidades; tomar conciencia de lo que puede hacer por sí misma; y aprender a fortalecerse, antes que concentrarse en sus vulnerabilidades ante una amenaza y/o situación de emergencia.

## 2.8 Análisis del riesgo

En el APVC, el riesgo es el resultado de preguntarse: qué podría pasar si ocurriesen uno o varios eventos destructivos previamente identificados, en las condiciones actuales de la comunidad (vulnerabilidad y capacidades). Hay que analizar cómo alteraría el estilo de vida de los pobladores, sus actividades económicas y hasta las características de sus medios de vida.

## 2.9 Planificación comunitaria

Se tienen en cuenta los resultados del APVC para definir medidas de adaptación frente al cambio climático o frente a la gestión del riesgo de desastres. Estas son traducidas en actividades, proyectos o programas identificados a través de un proceso de planificación participativa. Puede usarse la siguiente matriz:

**Tipo de amenaza: Nombre**

Estrategias Procesos establecidos por *Sinagerd	Actividades (Qué hacer)	Responsables (Quien)	En coordinación con (Con quién)	Recursos (Cuánto)	Fechas (Cuándo)
Reducción					
Prevención					
Preparación					
Respuesta					
Rehabilitación					
Educación comunitaria					

**Sinagerd: Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres, órgano de Línea de la Presidencia del Consejo de Ministros**

- Estrategias: se toman como referencia los procesos establecidos por el Sinagerd.
- Actividades: las que se pretenden realizar. Deben tener relación con los hallazgos obtenidos, deben ser concretas, prácticas y tomar en cuenta a los grupos más vulnerables.
- Responsables de las actividades: no se debe recargar a una persona u organización.
- En coordinación con: el responsable debe coordinar con otros.
- Recursos: es importante conocer las fuentes de financiamiento existentes.
- Fechas: pueden ser a corto plazo (6 meses a 1 año), mediano plazo (de 1 a 2 años) y a largo plazo (de 3 a 5 años).

## 2.10 Preparación del plan comunitario

Se busca elaborar el plan comunitario de riesgos con aportes de los especialistas y con la población — especialmente, con los actores directamente involucrados— para comprometer, aún más, su participación. Para la socialización con la población se pueden utilizar diversos medios como talleres, reuniones, publicación de ediciones resumidas y amigables, etc.

## 2.11 Ejecución de actividades

Las medidas acordadas en el plan comunitario se ejecutan de acuerdo con el cronograma establecido y bajo la responsabilidad de los encargados. Para implementar el plan, lo ideal es recurrir al apoyo de alguna institución que opere en la zona de intervención; por ejemplo, los comités de desarrollo y las juntas vecinales comunales (Juveco), reconocidas por los gobiernos locales.

## 3. PREPARACIÓN DE LOS TALLERES DE APVC

A continuación se ofrecen, de forma esquemática, algunas orientaciones para los facilitadores de los talleres de APVC. Las siguientes plantillas son herramientas fáciles de usar que pueden emplearse para asegurar una organización ordenada y efectiva de los talleres.



### Matriz del taller

Fases	Actividad	Responsable	Recursos	Meses
Preparación				
Ejecución				
Análisis				
Planificación y acción				

### Tareas a realizar antes, durante y después del taller

Tareas a realizar	Responsabilidades del facilitador
Antes del taller	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir objetivos y herramientas del taller.</li> <li>Conformar el equipo.</li> <li>Seleccionar la comunidad.</li> <li>Coordinar con participantes.</li> <li>Preparar cronograma y logística.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formar y administrar el equipo.</li> <li>Distribuir tareas.</li> <li>Asegurar coordinación interna y externa.</li> <li>Enviar invitación y formulario de evaluación de necesidades de capacitación.</li> <li>Elegir sede y hacer arreglos logísticos.</li> <li>Supervisar el lugar y hacer pruebas de terreno.</li> </ul>
Durante el taller	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Facilitar el APVC.</li> <li>Dar orientaciones al equipo.</li> <li>Evaluar al equipo.</li> <li>Promover en la población el análisis de sus condiciones de riesgo.</li> <li>Identificar las estrategias de GRD.</li> <li>Elaborar planes de GRD.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asumir la coordinación general del taller.</li> <li>Dar la bienvenida a los participantes.</li> <li>Administrar equipos de facilitación.</li> <li>Asignar tareas a los cofacilitadores cuando sea necesario.</li> <li>Facilitar sesiones específicas.</li> <li>Controlar el flujo y la dinámica del taller.</li> <li>Facilitar la retroalimentación.</li> </ul>
Después del taller	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Analizar datos.</li> <li>Presentar resultados a beneficiarios.</li> <li>Crear consenso sobre las estrategias de GRD.</li> <li>Preparar el informe.</li> <li>Dar retroalimentación a miembros de la comunidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Supervisar detalles logísticos y administrativos.</li> <li>Informar.</li> <li>Hacer seguimiento.</li> </ul>

## 4. HERRAMIENTAS DEL APVC

Existen muchas herramientas que pueden ser empleadas en el APVC. Se deben escoger las más adecuadas tomando en cuenta los objetivos fijados y las ventajas y desventajas de cada herramienta.

Herramienta	Utilidad
Reuniones con la comunidad	Permite que la gente de la comunidad comparta información acerca de un problema.
Grupos focales	Un grupo de personas seleccionadas expresan sus ideas y opiniones sobre un tema específico. En el APVC se puede usar en la fase intermedia o final del proceso para ahondar en un punto.
Mapa histórico y perfil histórico	Antecedentes sobre la historia de la comunidad, con énfasis sobre experiencias de desastres y cómo han sido afrontados.
Entrevistas a líderes y ancianos de la comunidad	Contribuye a evaluar los cambios en la calidad y productividad de los recursos naturales con el tiempo y los cambios en los patrones climáticos.
Amenazas o peligros principales	Su propósito es identificar, clasificar y conocer el origen y las consecuencias de las principales amenazas o peligros.
Mapeo comunitario	Sirve para evaluar los peligros, así como los riesgos para la población, los recursos, las estructuras y los servicios en la comunidad.
Clasificación	Su fin es clasificar las preferencias y riquezas. Sirve para priorizar.
Calendario estacional	Permite reconocer cómo se presentan, a lo largo del año, los peligros, las tensiones y las actividades vinculadas a los medios de vida a fin de facilitar el análisis de riesgos para los residentes de la comunidad.
Matriz de análisis de capacidades y vulnerabilidades	Útil para identificar a los grupos vulnerables, los factores que los hace vulnerables y cómo podrían ser afectados. Permite evaluar sus necesidades y capacidades, además de empoderar y movilizar comunidades y grupos vulnerables.
Recorrido transeccional	Ubica los lugares y la topografía de la zona. Sirve para comprender las relaciones interpersonales en su contexto natural. Es útil durante la fase de diagnóstico para conocer las capacidades que existen.
Mapa de actores	Permite analizar sus intereses, su importancia y su influencia sobre los resultados de una intervención.
Análisis de redes sociales e institucionales	Conocer la percepción que las personas tienen sobre la función que desempeñan y el significado que tienen las organizaciones dentro de la comunidad.

## GLOSARIO

**Análisis Participativo de Vulnerabilidad y Capacidad (APVC):** metodología que utiliza herramientas participativas para comprender el grado de exposición y de fragilidad de la población local ante los peligros, además de su capacidad para hacerles frente.

**Capacidad:** recursos materiales e inmateriales con los que cuentan las personas, las familias o las comunidades para hacer frente a los peligros o resistir sus efectos.

**Damnificado:** condición de una persona o familia afectada parcial o integralmente en su salud o sus bienes por una emergencia o desastre, y que temporalmente no cuenta con capacidades socioeconómicas para recuperarse.

**Desastre:** conjunto de daños y pérdidas en la salud, fuente de sustento, hábitat físico, infraestructura, actividad económica y medio ambiente, que ocurre a consecuencia del impacto de un peligro o amenaza. Su intensidad genera graves alteraciones en el funcionamiento de las unidades sociales.

**Desarrollo sostenible:** proceso de transformación natural, económico-social, cultural e institucional, que tiene por objeto asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida del ser humano, así como la producción de bienes y la prestación de servicios, sin deteriorar el ambiente natural ni comprometer las bases de un desarrollo similar para las futuras generaciones.

**Emergencia:** estado de daños sobre la vida, el patrimonio y el medio ambiente ocasionados por un fenómeno natural o inducido por la acción humana, que altera el normal desenvolvimiento de las actividades en la zona afectada.

**Peligro:** probabilidad de que un fenómeno físico, potencialmente dañino, de origen natural o inducido por la acción humana, se presente en un lugar específico, con una cierta intensidad y en un periodo de tiempo y frecuencia definidos.

**Riesgo de desastre:** probabilidad de que la población y sus medios de vida sufran daños y pérdidas a consecuencia de su condición de vulnerabilidad y el impacto de un peligro.

**Vulnerabilidad:** susceptibilidad de la población, la estructura física o las actividades socioeconómicas de sufrir daños por acción de un peligro o amenaza.

## BIBLIOGRAFÍA

DÁVILA, Dilma. (2015). Facilitación en el análisis de riesgos y planificación a nivel comunitario. Consultoría realizada en el marco del taller "Análisis Participativo de Vulnerabilidad y Capacidad", en el cual se recogieron los conocimientos y la experiencia del equipo de Soluciones Prácticas, Junio 2015. Lima: Soluciones Prácticas (inédito)

DECRETO SUPREMO N° 048-2011-PCM. (2011). Decreto supremo que aprueba el reglamento de la Ley N° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd).

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. (2007). Herramientas para el trabajo con las comunidades (consulta: 24 de octubre de 2015) (<http://www.desaprender.org/fileSendAction/fcType/5/fcOid/366933133901904893/fodoid/366933133901904892/GESTION%20Herramientas%20para%20el%20trabajo%20comunitario%20LIBRO.pdf>).

----- (2008) Análisis de vulnerabilidad y capacidad: caja de herramientas con fichas de referencia (consulta: 24 de octubre de 2015) (<https://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/vca/vca-toolbox-es.PDF>)

FERRADAS, Pedro. (2012). Riesgos de desastres y desarrollo. Lima: Soluciones Prácticas.

OXFAM. (2009). Módulo de Capacitación sobre Análisis Participativo de Capacidades y Vulnerabilidades

----- (2012) Análisis participativo de vulnerabilidades y capacidades: guía para profesionales. Oxford: Oxfam

PROYECTO DIPECHO. (2012). Cinco herramientas para la gestión del riesgo de desastres. Lima: Soluciones Prácticas, Welthungerhilfe, Diakonie Katastrophenhilfe y Predes