



EL RIESGO COMO CATALIZADOR: APUNTES SOBRE REALIDADES Y DESAFÍOS

Aurelio Ferrero¹

Desde la segunda mitad del siglo XX, la influencia de la psicología primero y la sociología después, como disciplinas de análisis del comportamiento humano han superado el campo de lo personal y llegado a los grupos e instituciones. La búsqueda de una mejor comprensión del fenómeno de la interacción institucional, ha llevado desde entonces a intentar explicar mejor el papel que a cada organización le toca asumir en un escenario determinado, utilizando para ello la referencia específica del teatro al establecer los actores y sus roles, en un escenario ubicado en un tiempo y un espacio dados.

Esta analogía con el teatro puede servir tanto para analizar los hechos pasados, como para ensayar un escenario aproximado frente a los acontecimientos que eventualmente pudieran suceder. He aquí la riqueza que encierra este método como recurso del conocimiento y del aprendizaje, sobre un contexto posible previamente considerado. Posteriormente, las disciplinas sociales incorporaron el concepto de interacción en los comportamientos y respues-

1 Argentina. Arquitecto, Investigador y Vicedirector del CEVE, Centro Experimental de la Vivienda Económica (AVE-CONICET), Córdoba, Argentina. Profesor Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Córdoba. Correo electrónico: vicedireccion@ceve.org.ar

tas, desde una visión sistémica que no consideraba cada funcionamiento por separado, sino como un complejo interconectado.

Hablar de actores y roles cobra particulares características dentro del análisis multidimensional del tema de la Gestión del Riesgo², debido a que sobre ella estarán actuando fuertemente los atributos temporales que conllevan la amenaza como estado, la urgencia, y frecuentemente, el colapso.

Los encuentros y seminarios sobre Gestión del Riesgo suenan a veces demasiado acartonados al momento de describir genéricamente los actores y sus roles. Los problemas institucionales y humanos no están suficientemente expuestos sobre la superficie para denunciarlos cuando fuere necesario, o para construir cuando menos estrategias que incorporen esta compleja realidad en instancias superadoras.

Los eventuales roles pueden caracterizarse formalmente, de hecho así se presentan los esquemas ideales, aunque en la práctica es inevitable que la naturaleza de los diversos actores responda a patrones inherentes a su naturaleza y al contexto temporal donde se desenvuelven. Al igual que lo hacen los individuos, los desempeños institucionales serán expresión de impulsos de difícil identificación inicial y previsibilidad. Estudiar objetivamente la naturaleza de estos impulsos, bucear sus causas e interrelación es un tema pendiente para investigar, un desafío para colaborar en la búsqueda de una planificación más eficaz, incorporando con realismo y sustento científico este conocimiento. Identificar, nombrar y definir los intereses y las tensiones generadas permitirá hacerlos visibles y acercarlos a la superficie del sistema operativo y decisional.

Este encuentro crítico entre modelos de desarrollo y sociedad, está mucho más avanzado en otros campos, con más años y confrontaciones teóricas (por ejemplo en Hábitat social, salud, trabajo y otros). Probablemente, la poca edad de la gestión del riesgo como tema de

2 *“Proceso social complejo que conduce al planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos de fenómenos peligrosos sobre la población, los bienes y servicios y el ambiente. Acciones integradas de reducción de riesgos a través de actividades de prevención, mitigación, preparación para, y atención de emergencias y recuperación post impacto” (SNET, 2002).*

las agendas públicas, hace que aún esté teñida de cierta ingenuidad en sus formulaciones oficiales. No es casual que los más críticos a esta ingenuidad provengan de quienes han intervenido en experiencias sociales ligadas a sectores vulnerables en otros campos (por ejemplo, el desarrollo social), donde han enfrentado que debajo de los discursos oficiales hay un mundo no mostrado de intereses que deforma los esquemas ideales.

Las amenazas irrumpen, y de esta manera, las prioridades de una gestión de gobierno y sus valores subyacentes en cada lógica de actuación, quedarán expuestos descarnadamente. Esta coyuntura vertiginosa despojará los hechos de posibles atenuaciones o disimulos, comprobándose si hay solidez institucional, consistencia en los planteles técnicos, revelando la fuerza y la direccionalidad del compromiso que cada actor posea.

En ocasiones hemos usado el término “*segundo desastre*” para nombrar intervenciones que han sido deficientes, cuando no agravantes, frente a un acontecimiento como los terremotos, las inundaciones, los huracanes o los deslizamientos (por nombrar los más frecuentes en América Latina). No es que falten ejemplos de actuaciones institucionales, algunas muy buenas, pero en términos generales, las lecciones aprendidas no parecen evidenciar todavía las claves para los correctivos a implementar. Prueba de ello es que muchos de los grandes problemas interactorales que se vieron antes, se repiten ante el asombro de la población afectada y de la opinión pública mundial. Aún no encontramos el punto de encuentro, como instancia transformadora, entre la abundante literatura de la Gestión del Riesgo, vista desde los procedimientos sugeridos, y los informes post-catástrofes que evidencian los desencuentros institucionales surgidos. O a veces hay demasiadas críticas en comparación con pocas propuestas o compromisos para arriesgar responsabilidades directas.

Parece necesario evaluar con palabras no gratas los sucesos acaecidos, con términos tales como corrupción, voracidad política, impericia técnica, clientelismo, desconocimiento o desprecio por las organizaciones naturales, etc., para incluirlos como insumos en el análisis que proponemos ahondar.

Es oportuno citar al experto Allan Lavell, cuando reflexiona diciendo que desastre es sólo una materialización -no la única- del riesgo:

“Resulta más y más claro a nuestro modo de ver, que un desastre representa el punto culminante, la crisis desatada por un proceso continuo de desajuste del ser humano, de sus formas de asentamiento, construcción, producción y convivencia con el medio ambiente natural. En consecuencia, representa una manifestación del inadecuado manejo del medio ambiente y de la ausencia de principios duraderos de sustentabilidad. De ahí que el problema de los desastres no resida tanto en lo que son los extremos de la naturaleza, sino más bien en lo que son los extremos de la sociedad: la continua despreocupación por encontrar, por parte del ser humano y la sociedad, mecanismos de ajuste al medio ambiente que le da sustento y asentamiento³”.

Es notable la diferencia entre los avances logrados de tecnologías “duras” para predecir amenazas, construir artefactos, reconstruir edificios dañados, por ejemplo, respecto a las tecnologías “blandas” que identifiquen, propongan y mejoren procedimientos para estos desencuentros. Sería una limitación que no suscribimos quedarse sólo en un diagnóstico del divorcio entre la teoría y la práctica; tendremos que ver de qué modo pueden acercarse elementos apropiados para que los roles desempeñados puedan enlazarse en una construcción positiva, reconociendo todos los componentes.

Reflexionaremos a continuación considerando dos maneras de fragmentar los temas antedichos: Una, en lo temporal, a partir de los momentos en la gestión del riesgo. Otra, considerando los actores sociales y sus tendencias.

En la Gestión del Riesgo, algunos autores clasifican los momentos en: *prevención, mitigación, contingencia, rehabilitación y reconstrucción*, pudiendo abrirse aún más componentes específicos o detallados en cada una de estas instancias. La recurrencia de los desastres ha instalado en la sociedad, a nivel mundial, el tema de la Gestión del Riesgo no hace mucho tiempo. Su atributo de temporalidad es la característica que tonaliza cada momento del proceso. Así como las lógicas de actuación de cada sector contienen una carga determinada, cada momento trae su impronta en términos dinámicos (periodos dispares: alerta, aceleración, urgencia, tiempos críticos, etc.).

3 Lavell, 1996. En: Ministerio de Educación, República del Perú, 2001, p. 5.

En la *prevención*, por ejemplo, el tiempo es más calmo, es un período que tiene más chance de esperar, y por lo mismo, de postergar. Sólo cuando hay convencimiento gradual de las instituciones se puede incorporar el tema más claramente dentro de la agendas, darle un lugar para el análisis, asignar presupuestos y prever funcionamientos operativos. Los académicos, estudiosos del tema y las instituciones *ad-hoc* como los organismos del clima y de la tierra, los centros académicos y educativos, los de defensa civil y otros, hacen sus aportes. Sin embargo, todos coinciden que no son suficientemente recibidos.

El problema central para radicar la Gestión del Riesgo es que la temática sea aceptada e incorporada en cada espacio institucional y en cada ámbito interactoral. Frecuentemente, es la recurrencia de las amenazas lo que sensibiliza en mayor medida esta radicación en el seno de la sociedad y sus instituciones, pero aún así, el distanciamiento entre sucesos, desafortunadamente enfría las facilidades para efectuar cambios. La mitigación, en cambio, acelera el “tempo” sustancialmente, cuando la amenaza permite una alerta temprana y los mecanismos preparados -cuando existen- echan a andar.

En la *contingencia*, el otro de los momentos, la tensión es altísima y obviamente emergerán con fuerza los acuerdos y los desacuerdos, los estilos diferentes con crudeza: la presión inmediata hace casi inexistentes las formas diplomáticas que pueden funcionar en otras ocasiones. En esta tensión los hechos resultarán de la combinación de poder, de la autoridad, del manejo de recursos y de la capacidad de la que pueda disponer cada uno de los distintos actores.

Por eso la importancia de trabajar estos temas del mejor modo posible, allanando caminos, limando asperezas, en una gimnasia de articulación previa a la llegada de las amenazas, para que los resultados sean los mejores. Las reiteradas lecciones dicen una y otra vez: un “antes” no preparado, siempre será un “durante” improvisado y un “después” catastrófico.

En la *reconstrucción* la presión de la emergencia será menos fuerte, pero las apetencias sectoriales tendrán mayor tiempo y ocasión de surgir en busca de hacer valer sus intereses. Los fondos económicos suelen acudir con presteza de distintos sectores sensibilizados –con las

consiguientes tentaciones— y se logrará planificar, pero nuevamente esto ocurrirá a partir de los poderes, valores e instrumentos que tenga la sociedad, y de cómo interactúan entre sí.

Este aluvión de ayuda es una oportunidad y un gran riesgo al mismo tiempo. Si existían impulsos latentes para el cambio, la ocasión los destrabará y podrán darse importantes saltos cualitativos en el desarrollo de los modelos socio-económicos, espaciales, pero seamos claros: en una o en otra dirección.

La otra manera de reflexionar es considerar la modalidad de funcionamiento o, en otras palabras, la cultura previa de los actores según de donde provengan y su labor cotidiana. En este sentido, permítaseme hacer una propuesta muy elemental, suponiendo grupos desde lo sectorial: *El estado, los científicos y académicos, los previsores, los socorristas, los reconstructores y la población afectada* (obviamente, sin contemplar diversas combinaciones que los subdividen, cruzan o mezclan).

Digamos que esta simplificación viene a cuenta de agrupar personas y entidades que, desde su perspectiva estructural hasta su impronta cotidiana, establecen algunas particularidades relevadas en diversos congresos en Latinoamérica a los que asistimos. Una perspectiva sectorial diferenciada, que intentaremos compartir, admitiendo que la experiencia más concreta la hemos tenido en la fase de reconstrucción⁴. No podemos decir que estos sectores sean inamovibles o estancos, ya que la mayoría de las personas que los integran y sus conocimientos forman parte de diversos sectores, de manera sucesiva y/o simultánea. Son desplazamientos humanos que modifican la masa crítica y los enfoques en el seno mismo de esas instituciones, debido al trasvasamiento de ideas e individuos que ocurre con frecuencia entre ellas. O por el contrario, intereses corporativos que “cooptan” intencionalmente funcionarios en beneficio propio.

- El estado, por presencia o por ausencia, es un actor infaltable. Debe serlo como promotor, ejecutor, financiador, soporte, referencia o como espacio de enlace. Una discu-

4 Dirección del Programa de Trabajo, Vivienda y Desarrollo local llevado a cabo por AVE CEVE para 315 familias en seis ciudades afectadas por las Inundaciones del Río Paraná (Argentina) en 1998-2000.

sión inconclusa ha girado reiteradamente en torno al Estado después de las catástrofes. Todos se preguntan ¿dónde estaba el Estado?, ¿dónde se encuentra ahora? ¿por qué no hizo tal o cual cosa? En todo caso, el Estado no será más de lo que las personas que lo administran consideren su función, y del poder que tengan para representarlo y actuar dentro de su basamento normativo. En consecuencia, su papel es ineludible, y la incorporación de la Gestión del Riesgo como un concepto total es necesaria para llevar permanentemente conciencia, capacidad y poder transformador.

- Los investigadores científicos, quienes se acercan a los fenómenos desde la observación. Junto al sector académico -dentro de los intelectuales- tratan de incorporar el tema a la formación, desde su inclusión en las currículas hasta la realización de estudios especiales y proyectos de investigación. Son los que manejan la información del clima, de la tierra, del ambiente. Su labor hace que se encuentren conectados con lo que sucede y puede suceder, dando información imprescindible y sistematizando los avances del conocimiento. El aporte requiere al mismo tiempo del investigador tecnológico, no sólo para proponer artefactos, sino para ir ampliando sus propuestas al campo de las tecnologías socio-organizativas, de gestión interactoral.
- Los que planifican para prever, los que procuran instalar en las instituciones la necesidad de preparar escenarios ante las amenazas. La recurrencia es condición de facilitadora en la medida que abre la percepción a esta necesidad desde los mismos hechos y coadyuda a la reducción de vulnerabilidades como factor atenuante de los desastres. Y al profundizar las motivaciones de la vulnerabilidad, es inevitable ir a las causas que originan la pobreza, por ejemplo, encontrando más razones o cuestionamientos sociales que los buscados originalmente. Es por ello quizás que éste es el sector que más advierte que los resultados de los desastres no son naturales, y procura la defensa de los sectores más pobres de la sociedad.
- Los organismos de actuación directa, que son los órganos de defensa civil, bomberos, etc., poseen una forma de actuación más decidida. Son organismos a los que más acude la población en general, exigiendo liderazgo en los momentos de una contingencia. A

éstos se agregan las instituciones de socorro, tales como la Cruz Roja, la Iglesia y los organismos de cooperación internacional, siendo estos últimos un capítulo aparte por la importancia de sus presupuestos y condicionamientos. Este sector tiende a una mayor verticalidad operativa, pero con un mayor compromiso ante las formas más inmediatas de actuación y solidaridad. Frecuentemente existen quejas por la aplicación de ese verticalismo; sin embargo, una gestión participativa para la definición de criterios puede requerir necesariamente más verticalidad en su aplicación en el momento de la contingencia, con resultados positivos. Lo que resulta difícil es instalar la participación en un momento traumático si no hubo antes experiencias facilitadoras.

- Los reconstructores. En la fase de recomponer lo material, generalmente ligados a la obra pública, reproducirán esta etapa según su visión sectorial. Hecho por demás peligroso, cuando se transforma en oportunidades descaradas de empresas interesadas únicamente en ejecutar obra de cualquier manera. La reconstrucción –por hacer una analogía– se parece a una película en cámara rápida, de procesos que habitualmente suelen darse paulatinamente, como ya hemos dicho, tanto en una versión del desarrollo como en otra. Esta aceleración precipita enfoques preexistentes, con la diferencia de que las inversiones son de mayor envergadura y velocidad operativa. El riesgo es que la solidaridad ceda lugar –cuando pasó la contingencia– a los protagonistas más empoderados. De allí la importancia de que los poderes en juego estén más equilibrados, que los distintos sectores hayan tenido la posibilidad de ser empoderados mucho antes de las urgencias.
- La población afectada: en este caso es la más pobre y por tanto la más vulnerable. Ésta conserva una capacidad milenaria de comportamiento, padeciendo y permaneciendo como el actor más desvalido, más afectado por definición. Pero en su resiliencia está el mayor recurso. Basta con mirar la historia de los desastres cuando pueblos enteros persisten a pesar de las mayores contingencias, sostenidos por esta sustancia constitutiva que el pensamiento positivista occidental aún no termina de entender. Cuando contrarrestaron sus pérdidas con la obstinación de resistir, superando diagnósticos y pronósticos.

Para la reconstrucción hace falta reconocer y ayudar a consolidar esta sustancia de la que en definitiva está hecha la vida.

En una sociedad que construye estructuras sociales por impulsos originados en los acontecimientos que la impactan, la Gestión del Riesgo ha avanzado a partir de los desastres. Como conocimiento en construcción, como tecnologías por desarrollar, hay algunos progresos comparado con lo que había tres décadas atrás. La visión tecnicista del riesgo proclive a considerar los problemas como si toda la sociedad tuviera las mismas defensas, ha quedado al menos relativizada. Pero para quienes estamos en tema, aún faltan encontrar mayores éxitos en las capacidades políticas y técnicas instaladas.

Todos los sectores tienen su historia y construcción de posiciones, y escuchándolos exponer, son notables las diferencias con que cada uno defiende o enfatiza los temas de su especialidad. Como suele suceder, con frecuentes relativizaciones de otros puntos de vista, razón por demás importante para el desafío pendiente de conciliar diferentes enfoques complementarios.

Es el llamado más elemental de la condición humana: alcanzar una estatura superior dentro del reino animal a partir de construir y fortalecer esa complementariedad. Sumamos esfuerzos al fortalecimiento del sector más vulnerable para con sus capacidades protagónicas en el conjunto de los problemas que lo afectan, impulsando nuevas formas del desarrollo local, de carácter inclusivo y equitativo. Compartir con los que deciden el antiguo problema de las causas de la pobreza aceptando que a partir del fenómeno de los desastres, hay mucho para revisar en las estructuras sociales que les anteceden.

Que los desastres no son naturales, ya es una visión compartida por muchos. Son una resultante de la combinación entre amenaza y vulnerabilidad, y lo vulnerable de una población es un factor que depende de sus avances como un sistema equilibrado en lo social, lo económico y lo ambiental. Que si hay un planeta feroz, es la desigualdad más feroz aún la verdadera causante de los desastres.

Finalizamos recordando la importancia de la integración como factor del desarrollo, cuando un líder poblacional (Juan Alderete, de Argentina) dijo cierta vez en una locución al mencionar datos de afectados por inundaciones: “nosotros somos la cifra, y nosotros somos la esperanza”.

Bibliografía

SNET. Servicio Nacional de Estudios Territoriales. Conceptos y definiciones de relevancia en la gestión del riesgo. [En línea]. San Salvador, El Salvador. Marzo 2002. [Fecha de consulta: 05 de abril de 2010]. Disponible en:
<http://www.snet.gob.sv/Documentos/conceptos.htm>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, REPÚBLICA DEL PERÚ. ¿Fenómenos o Desastres?. [En línea]. Lima, Perú, Ministerio de Educación, DINFOCAD, UCAD, PLANCAD. 2001. [Fecha de consulta: 05 de abril de 2010]. Disponible en:
<http://www.ciberdocencia.gob.pe/archivos/fasciculo%201.2%20desastres01.pdf>