

El riesgo como oportunidad

Aurelio Ferrero y Daniela Gargantini

Durante los últimos años el crecimiento mundial de catástrofes naturales ha ido en franco aumento. Sin embargo, desde un enfoque sistémico puede verificarse que la gran mayoría de los desastres se origina en los países en desarrollo (entre ellos los latinoamericanos), siendo las pérdidas en ellos significativamente más altas que en los países industrializados. Bajo esta postura los desastres no son sólo naturales sino socio- naturales, enfatizando la estrecha relación de causalidad entre modelos de desarrollo y urbanización y procesos de generación de riesgos, al incrementar la vulnerabilidad de los sectores más desprotegidos. El desastre pone en evidencia así una situación (la pobreza y segregación urbana) ya existente, pero no considerada hasta el momento de la catástrofe. Frente a este panorama el desastre aparece como oportunidad que precipita tres catalizadores de políticas habitacionales: tierra, asistencia técnica y financiamiento, incrementando la celeridad y la creatividad de las respuestas. El interrogante que surge es por qué esperar el desastre para ponerlos en marcha, cuando ninguno de ellos es estrictamente dependiente de la situación de riesgo, sino sujeto de luchas de poder.

Palabras claves: Catástrofes, pobreza, tierra, asistencia técnica y financiamiento.

During the last years natural disasters have increased around the world. From a systemic view point it can be stated that most disasters happen in developing countries (Latin-America among them), the losses being significantly higher than in industrialised countries. From this perspective, the disasters are not only natural but socio-natural thus stressing the close causal relationship between developing models and urbanisation and risk generating processes as vulnerability increases for the most unprotected sectors. The disaster just shows an already existing situation (poverty and urban segregation) which was not taken into account until the moment of the catastrophe. In this scenario the disaster appears as a trigger for three catalysts for housing policies components: land, technical support and financing, increasing the speed and creativity of the reactions. The question that rises is why wait till the disaster to put them into action when none of them is strictly dependent from the risk situation but rather they are subject to power struggles.

Key words: Catastrophe, poverty, land, technical support and financing.

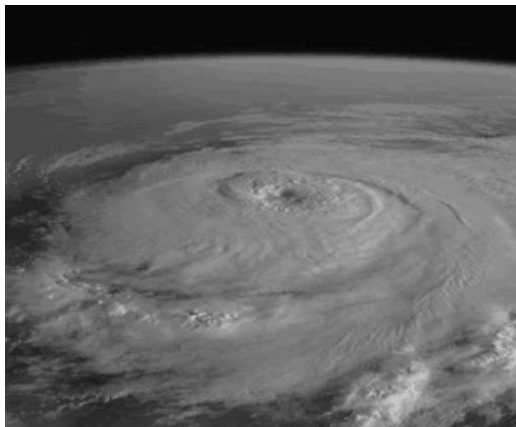
DEL PARADIGMA NATURALISTA AL MULTIDISCIPLINARIO

Todo paradigma supone formas distintas de construcción del conocimiento, de cómo se legitiman esos conocimientos y de quién los dice. Como representación teórica, las palabras tienen un contenido semántico válido al interior de cada paradigma. Si cambia el modelo de interpretación las palabras cambian de contenido.

Resulta entonces necesario por lo tanto recomponer el contexto del significado y dilucidar los marcos interpretativos que hay detrás de cada concepto, para poder entender las distintas acciones que se llevan a cabo. Así los conceptos adoptados para definir los contenidos de un determinado problema social, configuran los criterios que orientan las acciones emprendidas para modificarlo, por lo cual el concepto, la medida (construcción de indicadores) y las acciones que se llevan a cabo son aspectos que se condicionan mutuamente.

En materia de desastres, el paradigma naturalista fue el que históricamente se impuso, extendiendo la concepción del desastre como la expresión inevitable de la acción de la naturaleza (agente activo) sobre las sociedades (agente pasivo). Concentrados en la respuesta inmediata las acciones llevadas a cabo bajo esta postura han descuidado la perspectiva del desarrollo integral, funcionando en ocasiones en forma negativa.

Sin embargo durante las últimas décadas ha comenzado a difundirse el enfoque multidisciplinario. Bajo



esta postura los desastres no son sólo naturales sino socio- naturales. Es decir son más bien el producto o la materialización de los riesgos existentes ▶ 1 que no han sido debidamente manejados o intervenidos, siendo no sólo los detonantes eventos naturales (terremotos, sismos, inundaciones, huracanes, etc) sino las mismas condiciones de vulnerabilidad ▶ 2 de nuestros medios las que incrementan su impacto y ocurrencia. Según Maskrey (1985) “un desastre natural es la coincidencia entre un fenómeno natural peligroso y determinadas condiciones vulnerables”:

Y es en este punto donde proceso de desarrollo, proceso de urbanización y desastres se vinculan, ya que estas condiciones de vulnerabilidad inevitablemente se encuentran condicionadas por el mismo proceso de desarrollo y crecimiento urbano hoy imperante y subordinadas a la mera acumulación de riqueza y el poder de cada vez más estrechos sectores sociales, frente a masas de excluidos.

▶ 1 Concebido como “cualquier fenómeno de origen natural o humano que cambia el medio ambiente ocupado por una comunidad vulnerable e este fenómeno”- HIC-DEA ()-Tecnologías para prevenir y mitigar desastres en zonas de alto riesgo- México.

▶ 2 “O incapacidad de una comunidad para absorber, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio”- HIC-DEA ()-Tecnologías para prevenir y mitigar desastres en zonas de alto riesgo- México.



El modelo de desarrollo hoy impuesto a nivel mundial integra los mercados de capital y bienes, y en una dimensión menor, los mercados laborales, implicando también una reducción del papel estatal en la regulación y producción de bienes y servicios urbanos. Frente a ello los estados de las regiones menos desarrolladas intentan reacomodar su estructura y dinámica a las exigencias internacionales mientras la situación de pobreza, de fragmentación y exclusión social en sus ciudades se incrementa, cuestionando la esencia del propio modelo.

Así, este proceso de desarrollo “basado en la concentración de actividades económicas y del poder político, en una cada vez más desigual distribución del ingreso a favor de una minoría de la población mundial, y en la explotación y agotamiento de los recursos naturales del planeta, está planteando umbrales críticos al desarrollo sustentable, en tanto que las necesidades de reproducción misma del modelo compromete progresivamente las posibilidades de desarrollo vital de la población más desfavorecida y la calidad del ambiente urbano (...) Los puntos de conflicto

- ▶ 3 CYTED (1997) Postulados de la Red “Viviendo y construyendo” de cara a la Conferencia Mundial sobre la ciudad Hábitat II- Cartilla de módulo pedagógico.
- ▶ 4 Hellpap C y Beck, M (0)- El papel de la construcción apropiada en la ayuda de emergencia orientada al desarrollo- GATE/ GTZ. BASIN.



ambiental en el ámbito urbano surgen así aceleradamente” ▶ 3 , siendo estos escenarios donde confluyen estructuras sociales, políticas, urbanas y medioambientales empobrecidas los más proclives a sufrir desastres.

EL PRIMER DESASTRE ES LA POBREZA

Bajo una visión netamente naturalista es incuestionable que el crecimiento del número de catástrofes naturales en todo el mundo ha ido, durante los últimos 50 años, en franco aumento (en 1970 el número de desastres mundiales alcanzaba el número de 440 casos, mientras que en 2000 ascendía 1440 casos anuales, incrementándose en paralelo el número de víctimas y daños) ▶ 4 .

Sin embargo, desde un enfoque sistémico y multidisciplinario puede verificarse detrás de las cifras que la gran mayoría de los desastres naturales se origina en los países en desarrollo, siendo las pérdidas en estas zonas significativamente más altas que en los países industrializados.



Esta observación enfatiza aún más la estrecha relación de causalidad entre modelos de desarrollo y urbanización y los procesos de generación de riesgos que estos implican, al incrementar la vulnerabilidad de los sectores y regiones más desprotegidas.

Siendo América Latina una de estas regiones, está siendo afectada por desastres naturales en forma cada vez más recurrente, lo que se agrava por la creciente intensidad y diversidad de los fenómenos. Huracanes, sismos, inundaciones y otras combinaciones dejan a su paso enormes daños al ambiente social, físico y económico, pero es en las poblaciones más pobres donde estos daños confluyen en una nefasta combinación con la vulnerabilidad de estos sectores.

Esta situación no sólo refleja la creciente pobreza urbana que aqueja a Latinoamérica, sino también el hecho de que los asentamientos urbanos de los sectores de menos ingresos se ubican en áreas de alto riesgo (Ramírez Ocampo, 1988) "En la mayoría de nuestras ciudades persiste una profunda fractura entre la ciudad legal, regulada y la ciudad ilegal, la informal. Esta separación es una enorme fuente



generadora de vulnerabilidad que, afectando anteriormente sobre todo a los sectores sociales más pobres, se va extendiendo a toda la ciudad. ▶ 5 "

Si bien no existen cifras estadísticas exactas, se estima que hoy 140 millones de latinoamericanos viven hoy en la pobreza. Unido a ello la tasa urbanización en América (75,7% de su población) alcanza valores comparables a los de las zonas más desarrolladas del planeta, y el índice de crecimiento es el más alto entre los países menos desarrollados, sumando un total de 260 millones de habitantes urbanos.

Junto a la concentración urbana, se suman el crecimiento de la informalidad, la degradación ambiental, la debilidad política e institucional que conlleva a soluciones disgregadas y coyunturales y la falta de espacios de involucramiento y participación social, lo que agudiza la problemática descrita.

El desastre transparenta así una situación (la pobreza y segregación urbana) ya existente, pero no considerada hasta el momento de la catástrofe. "Desnuda los problemas, hace más visibles las carencias, diferencias

y los problemas estructurales no resueltos (...) poniendo en evidencia la debilidad de las instituciones para revertirlas” ▶ 6 .

LA OPORTUNIDAD DEL DESASTRE

La experiencia y los datos indican que la pobreza y el alto nivel de vulnerabilidad urbana en América Latina son fenómenos que aunque abrumadores y evidentes, son escasamente considerados e incluidos dentro de las agendas y políticas públicas.

Las líneas de acción como materializaciones del involucramiento estatal, así como las designaciones presupuestarias para su atención son frecuentemente recortadas sin que exista una planificación integral y progresiva que tenga como meta el ir paulativamente brindando soluciones de largo alcance. Por el contrario, las intervenciones son generalmente sujeto de escuetos presupuestos y medidas clientelares en pos de la acumulación del poder de turno.

Frente a este panorama de indiferencia y apatía, el desastre aparece como una oportunidad para transparentar una situación de vulnerabilidad ya existente.

Frente al mismo, tres mecanismos se precipitan, acelerando el proceso de atención y solución a la problemática. A saber:

- El acceso a la tierra,
- La provisión de asistencia técnica y

→ La precipitación de financiamiento e inversiones, que si bien arriban abruptamente y sin planificación, son sin embargo, tres factores esenciales en toda política habitacional que, de contar con cierta coordinación, garantizarían mejores resultados a los hoy registrados.

En primer lugar, frente a la crisis urbana existente, los sectores de menores ingresos no tienen acceso a una porción de suelo urbano, por lo que “mediante mecanismos no formales van conformando asentamientos populares con carencias de servicios básicos, en áreas periféricas o sitios de riesgo ambiental, frágiles ante eventos destructivos y con altos grados de precariedad legal” ▶ 7 . La tierra aparece así como el primer gran limitante que encuentran los sectores pobres para ser incluidos dentro de la ciudad legal, reforzando los procesos de exclusión social.

Este acceso a segmentos territoriales con servicios y legalmente incluidos en la trama urbana es el que velozmente se les provee a estos sectores a la hora de brindar soluciones inmediatas. El desastre cataliza así un proceso que tradicionalmente llevaría años de lucha ▶ 8 .

Junto a ello la asistencia técnica que se ofrece en contextos afectados, a través de profesionales de organismos internacionales involucrados en la atención pos-desastres resulta de un alto nivel y calificación. En una Latinoamérica donde aproximadamente el 70% de lo construido responde a procesos de autoconstrucción que carecen de toda supervisión técnica, el contar con profesionales

▶ 6 Angulo, Lenquiza (2002)- La vivienda y la prevención de desastres- en: Perspectivas y posibilidades para una política de vivienda en Perú.- Centro de Investigaciones y proyectos urbanos y regionales (CIPUR) Lima- Perú.

▶ 7 CYTED (1997) Postulados de la Red “Viviendo y construyendo” de cara a la Conferencia Mundial sobre la ciudad Hábitat II- Cartilla de módulo pedagógico.

▶ 8 Un buen ejemplo de ello es la “Operación Sitio”, desarrollada en Chile durante la década del ‘60, que constituyó una política de provisión de tierra urbana, inspirada en las actuaciones pos-desastres y sus consiguientes invasiones.

calificados que orienten las acciones resulta un privilegio del que los sectores carenciados se ven privados en su vida cotidiana. El desastre vuelve así a propiciar mecanismos tradicionalmente inaccesibles.

Por otro lado, la agudización de un problema (ya existente, como bien hemos explicitado) siempre es captadora de recursos.

Si bien esta disposición brusca de financiamiento genera el consiguiente desequilibrio de contar con más recursos que capacidad operativa para ponerlos en funcionamiento eficaz y eficientemente, resulta de por sí una ventaja comparativa con respecto a situaciones cotidianas, donde los magros presupuestos nacionales sólo alcanzan a cubrir lo inmediato retrasando las acciones estratégicas.

Frente a estos catalizadores (tierra, asistencia técnica e inversiones) se incrementa no sólo la celeridad de las acciones sino también la creatividad en las soluciones, siendo el ámbito pos-desastre un espacio abierto a acoger modelos y técnicas sociales, tecnológicas y de gestión innovadoras, fuertemente resistidos en procesos tradicionales.

Así, la planificación urbana y el diseño participativo, la autoconstrucción asistida, la gestión asociada, la interacción de técnicos y usuarios, políticos y pobladores y los sistemas tecnológicos apropiados y apropiables parecen encontrar en este marco un espacio propicio para su implementación como instancias de verificación superadoras a las tradicionales.



LA NECESIDAD DE ANTICIPARSE

Ahora bien, si tales mecanismos se precipitan ante la consecución de un desastre, el interrogante que surge inexorablemente es por qué esperar a que ocurra para ponerlos en marcha, cuando ninguno de ellos es estrictamente dependiente de la situación de riesgo, sino sujeto de decisiones y luchas de poder. Si la experiencia indica que cuanto más previstas, planificadas y consensuadas son las intervenciones mejores son las respuestas, ¿por qué dejarse avasallar sistemáticamente por la celeridad e inmediatez de la emergencia?.

La construcción de un modelo de gestión no sólo para la edificación de viviendas sino también de acceso legal al suelo urbano y a infraestructura que incorpore el componente de riesgo como elemento esencial a todo proyecto y a todo programa; la recuperación y la reconstrucción con perspectivas de riesgo; la construcción de tipologías conformadas a partir de las reales necesidades de sus habitantes; la



incentivación de espacios de participación (desde la individual a la colectiva) y el empleo de tecnologías no tradicionales que fortalezcan la organización y cualifiquen su respuesta técnica, parecería ser la vía por la cual podría empezar a contrarrestarse el vacío que actualmente encuentra América Latina en estos temas.

“Lejos de eventos naturales inevitables, los desastres pueden ser prevenidos o mitigados. En la medida en que seamos capaces de reconocerlos como procesos sociales, económicos y ambientales que conducen a su desencadenamiento, podremos prepararnos para

reducir los daños con los cuales están asociados y para mejorar nuestra capacidad de prevenir, resistir y recuperarnos. ▶ 9”

▶ 9 Angulo, Lenquiza (2002)- La vivienda y la prevención de desastres- en: Perspectivas y posibilidades para una política de vivienda en Perú- Centro de Investigaciones y proyectos urbanos y regionales (CIPUR) Lima- Perú.

El poner en marcha y socializar anticipadamente este tipo de procesos podría echar luz no sólo frente a desastres cada vez más recurrentes, sino frente a niveles de vulnerabilidad, pobreza y segregación que paulatinamente van destruyendo nuestras ciudades aún más que los esporádicos fenómenos naturales que nos aquejan.

En otras palabras, la clave podría encontrarse en precipitar anticipadamente las oportunidades que genera el desastre para que las vulnerabilidades sean reducidas y, paradójicamente, el desastre no ocurra.

BIBLIOGRAFIA

ANGULO, Lenquiza- La vivienda y la prevención de desastres- en: Perspectivas y posibilidades para una política de vivienda en Perú- Centro de Investigaciones y proyectos urbanos y regionales (2002) Lima- Perú.

CYTED-Postulados de la Red “Viviendo y construyendo” de cara a la Conferencia Mundial sobre la ciudad Hábitat II. Cartilla de módulo pedagógico (1997).

CYTED-Formulario de presentación red XIV “G”. Hábitat en Riesgo- Mimeo (2003).

HELLPAP C ;BECK, M - El papel de la construcción apropiada en la ayuda de emergencia orientada al desarrollo- GATE/ GTZ. BASIN.

HERMELIN, M. - New trends in prevention of geologic hazards- U. EAFIT. Medellín- Colombia.

HIC-DEA -Tecnologías para prevenir y mitigar desastres en zonas de alto riesgo- México.

LAVELL, Allan - Desastres urbanos: una visión global- Mimeo.