



GUSTAVO  
WILCHES -CHAUX

**AUGE, CAÍDA Y LEVANTADA DE  
FELIPE PINILLO, MECÁNICO Y  
SOLDADOR O YO VOY A CORRER  
EL RIESGO**

GUÍA DE LA RED PARA LA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO

**LA RED**

Red de Estudios Sociales en Prevención de  
Desastres en América Latina

**1998**

La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina: LA RED tiene el orgullo de presentar el primer volumen de la Guía de LA RED para la Gestión Local del Riesgo en América Latina también conocida como Auge, Caída y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador o Yo voy a correr el riesgo.

Fruto de un largo proceso de trabajo colectivo, este material pone más énfasis en la gestión del riesgo que en el manejo de los desastres, en los desastres de pequeña y mediana escala que afectan a todos los países de la región todos los años que en las catástrofes grandes pero eventuales, y está dirigido a los actores locales de las municipalidades, comités locales, ONGs y otros que son los que están en la línea de fuego de la gestión del riesgo, en vez de dirigirse a funcionarios nacionales e internacionales; buscando hacer un deslinde claro con la mayoría de los materiales de capacitación que existen sobre desastres en la región, que privilegian las tareas de respuesta y de preparativos. Es también una oportunidad de volcar el enfoque de *LA RED* hacia actores que hasta el momento no habían sido atendidos por la publicación de los libros y la revista *Desastres & Sociedad*.

Vale decir que la Guía no es un "Manual" para enseñar paso a paso cómo hacer la gestión del riesgo a nivel local. Los riesgos locales y los contextos ecológicos y humanos en los cuales estos se configuran en América Latina son tan heterogéneos y complejos que cualquier "manual" inevitablemente chocaría contra especificidades y culturas locales con recetas que inmediatamente resultan absurdas.

Por otro lado, no es y nunca ha sido propósito de *LA RED* imponer una "doctrina" de gestión del riesgo que tiene que seguirse a la letra sino "desinventar" los enfoques e ideas preconcebidas a través de procesos de auto cuestionamiento y reflexión. Con la publicación de la presente Guía queremos abrir ventanas para imaginar y crear nuevos paradigmas de gestión del riesgo en los escenarios locales: paradigmas que deben reflejar la complejidad y diversidad de las tierras desde donde brotan.

De esta manera, a la vez que contar el -final de una historia empezamos a tejer los primeros hilos de otra, en la cual la Guía sale de nuestras manos y mediante talleres y pláticas, lecturas y sueños, saltos y sobresaltos empieza a internarse en las selvas y desiertos, ciudades y pueblos, municipios y sistemas, bares y cantinas, parques y playas de América Latina.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>DE LA GESTIÓN DEL RIESGO A LA GESTIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>2</b>
LA GESTIÓN DEL RIESGO: EL CAMINO HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE .....	2
NEGOCIACIÓN DE CONFLICTOS Y GESTIÓN DEL RIESGO: .....	4
DE LA VULNERABILIDAD GLOBAL A LA SOSTENIBILIDAD GLOBAL: .....	6
LA CONSOLIDACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LOS ACTORES LOCALES .....	11

## **DE LA GESTIÓN DEL RIESGO A LA GESTIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD**

Los chinos, que a diferencia de nosotros no escriben sus ideas a través de letras que representan sonidos, sino de "ideogramas", o sea símbolos que expresan ideas, dibujan el concepto de CRISIS mediante una combinación del símbolo de PELIGRO con el símbolo de OPORTUNIDAD. Esto para indicar que una crisis es las dos cosas al mismo tiempo: una situación de peligro, de amenaza de destrucción, y una situación de oportunidad, de posibilidad de construir, de mejorar.

Para efectos de los temas que nos ocupan, los riesgos y los desastres, como manifestaciones que son del fenómeno de la crisis -los primeros de crisis potencial (situaciones de riesgo) y los segundos de crisis actual- podemos afirmar como los chinos, que ambos constituyen simultáneamente peligros y oportunidades.

¿ Qué determina, entonces, que un riesgo o un desastre se vayan por el camino del peligro y desemboquen en un deterioro definitivo de la calidad de vida individual y social, o que se vayan por el camino de la oportunidad y se conviertan en una mejor calidad de vida y en unas mejores y mutuamente más "seguras" relaciones de la comunidad con el ambiente ? ¿ Quién "hace" la diferencia ?

Respuesta: LOS ACTORES SOCIALES. No entendidos en abstracto, sino como seres humanos concretos e instituciones reales, en ejercicio del papel que cada uno cumple (o deja de cumplir) dentro del proceso social.

De la capacidad de los actores sociales para "leer" e interpretar un proceso ecológico-social y para comprender la función que cumple el riesgo en la configuración de ese proceso (al igual que, en sentido inverso, el papel que cumple el proceso en la configuración del riesgo), y también de la capacidad de los actores sociales para identificar su posición y su responsabilidad en el proceso, depende el camino a seguir en la disyuntiva peligro-oportunidad.

Todos y cada uno de los factores de vulnerabilidad que analizamos en la primera parte de esta cartilla (ambientales, físicos, económicos, organizativos, políticos, ideológicos y culturales, educativos, institucionales), tienen que ver, unos más, otros menos, con la capacidad o incapacidad de los actores sociales para asumir esa responsabilidad.

### **La gestión del riesgo: el camino hacia el desarrollo sostenible**

Ya anotamos cómo la "decisión" sobre el camino que deba seguir un proceso en la disyuntiva peligro-oportunidad está en manos de los actores sociales. Que el proceso opte por una u otra dirección, no depende de factores "automáticos" o espontáneos, sino de las aptitudes (capacidades) y actitudes (conductas) de quienes en un momento dado y desde una u otra posición, son los protagonistas del proceso.

La gestión del riesgo es una herramienta de decisión y de "administración" (en el

sentido más amplio del término) que les facilita a los actores sociales analizar una situación determinada y tomar de manera consciente las decisiones que permitan que el proceso avance por el camino de la oportunidad y no por el camino del peligro.

O, en otras palabras, una herramienta que permite convertir las amenazas y los factores de vulnerabilidad en oportunidades de cambio positivo : pasar del riesgo global a la sostenibilidad global.

Si bien el término gestión del riesgo aparece como novedoso, la realidad es que la Vida, los seres vivos, hemos logrado permanecer sobre la superficie de La Tierra durante cerca de cuatro mil millones de años, debido a que, cada uno a su manera, hemos "realizado las evaluaciones" y hemos "adoptado las decisiones" que, en conjunto, constituyen una verdadera gestión del riesgo. (Colocamos las dos frases entre comillas, porque en procesos como la denominada *selección natural* no existen evaluaciones y decisiones en sentido estricto, tal y como los entendemos los seres humanos, sino procesos aparentemente ciegos<sup>11</sup> que favorecen la supervivencia de las especies -o de los individuos dentro de las especies- mejor adaptadas a unas determinadas condiciones ambientales). Las formas vivas que no han sido exitosas en su "gestión" (cientos de millones de especies) de hecho han desaparecido del planeta.

Con la aparición de los seres humanos hace 50 mil años -y con nosotros la Cultura humana- esas "evoluciones" y esas "decisiones" dejan de depender de factores meramente aleatorios (en manos del azar) para adquirir la connotación con que las entendemos los seres humanos. Es decir, que verdaderamente analizamos situaciones y decidimos cómo actuar frente a ellas.

Cuando al principio de esta Guía explicamos el concepto según el cual los desastres son riesgos no *manejados*, colocamos el ejemplo de un pescador que incursiona aguas adentro en un río caudaloso o en el mar y que sabe que siempre corre el riesgo de naufragar, sencillamente porque su embarcación, que es más pesada que el agua, siempre deberá enfrentar la posibilidad de hundirse en determinadas circunstancias. Sin embargo, decíamos, el pescador maneja el riesgo, por una parte, reduciendo la vulnerabilidad de su embarcación (reparando cualquier grieta a través de la cual se pueda entrar el agua, manteniendo en buen estado las velas y el timón), por otra parte perfeccionando sus conocimientos y técnicas de navegación (lo cual significa reducir su propia vulnerabilidad como marinero y pescador), y por otra, reduciendo en lo posible las amenazas existentes en el medio (no saliendo a pescar en días de tormenta o huracán, esquivando acantilados y bancos de arena, etc.).

Ese pescador de hecho está aplicando la gestión del riesgo, aunque no sólo no utilice, sino que seguramente ignore, el término técnico. Las comunidades a lo largo de su historia, han realizado una gestión eficaz tendiente a evitar en lo posible las amenazas y a reducir su debilidad o vulnerabilidad frente a las mismas: podríamos afirmar que en

---

<sup>11</sup> Aunque en este momento, a la luz del llamado *post-darwinismo*, se cuestiona qué tan ciegos son realmente los procesos de *selección* y *coevolución* y si no existe una especie de "intencionalidad" no consciente en el desarrollo de la Vida en el Universo.

gran medida ese es -o fue- el principal objetivo de la Cultura (en cualquiera de sus expresiones: la vivienda, la relación con la vegetación, el suelo y el agua, el lenguaje, los mitos, etc.). Cuando la Cultura pierde ese objetivo (vulnerabilidad cultural), se convierte no sólo en un factor de mayor debilidad, sino en un elemento creador de nuevas y mayores amenazas (tal y como sucede con el llamado *desarrollo*, según la concepción predominante del mismo).

Más que "inventar" nuevas herramientas, la gestión del riesgo busca recuperar, valorar, sistematizar, hacer expresas y conscientes, y por supuesto, mejorar y fortalecer a la luz de los actuales conocimientos científicos y de los avances tecnológicos y metodológicos, las estrategias muchas veces aisladas, dispersas y no siempre reconocidas, que han desarrollado las comunidades en su afán de adaptar su propia dinámica a las exigencias de un medio ambiente en permanente transformación.

Como resultado de esa sistematización debe surgir, por parte de los actores sociales, una propuesta de intervención, consciente, concertada y planificada, tendiente a encaminar la comunidad hacia el llamado desarrollo sostenible, entendido como se ha entendido aquí, de manera global. La gestión del riesgo no es distinta, entonces, de la gestión del desarrollo sostenible. Incluye si temas como la prevención de amenazas (cuando ello sea posible), la mitigación de la vulnerabilidad, la atención a los desastres (preparación, atención a las emergencias y rehabilitación) y las actividades de reconstrucción física y recuperación de ecosistemas y comunidades afectadas por un desastre, pero va más allá. La gestión del riesgo más que un tema que tenga que ver específicamente con los desastres, es un tema que tiene que ver con el desarrollo.

### **Negociación de conflictos y gestión del riesgo:**

Así como, al describir las características del riesgo, dijimos que éste posee el carácter de diferenciado, así sobre un mismo proceso o sobre algún aspecto particular de ese proceso, cada actor social tendrá sus propias interpretaciones y responsabilidades, de acuerdo con la manera como se relacione con ese aspecto de la realidad. Esto quiere decir que ni todos los actores van a compartir las mismas prioridades, ni todos van a estar de acuerdo con unas mismas estrategias de gestión con las cuales, mientras unos resultan beneficiados, otros pueden resultar perjudicados.

Veamos algunos ejemplos : un alcalde prohíbe la extracción de piedra y arena del lecho de un río que atraviesa el perímetro urbano de su municipio, por considerar que esa actividad está alterando el cauce y generando un riesgo para los barrios aledaños. Inmediatamente surge la oposición de los grandes y pequeños extractores y comerciantes de "material de arrastre", que derivan, su subsistencia unos, su lucro económico otros, de esta actividad. También se oponen todos los empresarios del sector de la construcción, que necesitan de esos materiales.

Otro ejemplo : las autoridades de una ciudad expiden un estricto código de urbanismo en el cual prohíben la construcción en un determinado sector que, por la enorme pendiente y las características del suelo, se convertiría en zona de riesgo para quienes llegaran a habitarlo. Los propietarios de los terrenos y las empresas urbanizadoras, que

ya tenían planes adelantados sobre los mismos, entran en conflicto con la administración municipal.

Y un tercer ejemplo : atendiendo la presión ejercida por los habitantes de la ciudad, las autoridades ambientales declaran como áreas protegidas las cabeceras del río de donde el acueducto obtiene el agua. En esas cabeceras, sin embargo, habitan una gran cantidad de familias campesinas que desde hace muchos años se dedican a la fabricación de carbón vegetal, que luego venden en los asaderos de pollos de esa misma ciudad. La medida de las autoridades ambientales cuenta con el apoyo de la ciudadanía que resulta beneficiada en su condición de usuaria del agua, y con el rechazo de los campesinos carboneros y de los propietarios y clientes de los asaderos.

Se organizan manifestaciones de apoyo y manifestaciones de rechazo a la medida, y en muchas familias (entre otras la de Felipe Pinillo) no saben en cuál de las dos manifestaciones salir pues, como buenos comedores de pollo asado al carbón (y además emparentados con algunos carboneros), se ven afectados por la medida, pero igualmente les preocupan los racionamientos de agua que las autoridades ya se han visto obligadas a decretar.

Un elemento esencial de la gestión del riesgo es la capacidad para reconocer la existencia de conflictos de intereses en cualquier escenario de riesgo y para propiciar una negociación pacífica entre las partes enfrentadas (actores sociales con intereses contrapuestos) que, mediante la concertación, permita encontrar opciones que, en lo posible, beneficien a todos los actores. El ideal es que como resultado de un proceso de negociación, no queden ni ganadores ni perdedores, ni ninguna de las partes se considere derrotada por la otra.

Asimismo, deberá apuntarse a alcanzar, como resultado de la concertación y del esfuerzo de los distintos actores sociales, una visión compartida y de conjunto, que sirva de base para modificar conductas, actitudes y comportamientos colectivos o individuales.

Algunos presupuestos que facilitan la negociación:

- Recordar que los individuos que se aprestan a negociar son, ante todo, seres humanos con problemas y limitaciones.
- Las personas que buscan concertar acciones o propuestas están también interesadas en fortalecer las relaciones personales, que les sirvan para futuros acuerdos.
- Hay que tratar de buscar detrás de las posiciones rígidas, el afán de satisfacer necesidades humanas como salud, urgencias económicas, seguridad, etc.
- Se debe encarar el problema de las percepciones (imaginarios) y de las emociones que inevitablemente condicionan cualquier relación y fomentar una buena comunicación (clara, precisa y directa).

- Buscar acuerdos y propuestas que beneficien a todas las partes sin producir ni ganadores ni perdedores.

### De la vulnerabilidad global a la sostenibilidad global:

Vamos a volver a mirar la vulnerabilidad global de la comunidad, el sistema dinámico y complejo que forman dichos factores y las múltiples interacciones entre ellos, pero ahora no desde el punto de vista de la debilidad o exposición frente a la amenaza o el peligro, sino desde el punto de vista de la posibilidad de realizar una gestión o intervención consciente sobre cada uno de esos factores, para encaminar el proceso hacia la sostenibilidad. Vamos a aproximarnos al sistema desde la óptica de la sostenibilidad global.

#### vulnerabilidad global



El símbolo chino del YIN y el YANG también nos ayuda a visualizar y a entender la naturaleza contradictoria, dinámica y cambiante de los procesos y de los sistemas. La relación entre VULNERABILIDAD GLOBAL y SOSTENIBILIDAD GLOBAL, al igual que la relación entre PELIGRO y OPORTUNIDAD, constituye una tensión permanente, en la cual ambos elementos no sólo se encuentran activos y presentes, sino que en la medida en que avanza el proceso, lo que hoy es PELIGRO mañana se puede convertir en oportunidad, y lo que hoy es OPORTUNIDAD mañana se puede convertir en PELIGRO, Asimismo, lo que hoy es un factor de SOSTENIBILIDAD, mañana se puede convertir en factor de VULNERABILIDAD, y viceversa (la bolita negra en el corazón del sector blanco, y la bolita blanca en el corazón del sector negro, indican, precisamente, que cada elemento posee en su propio interior el germen o la semilla de su contrario).

Por eso es que en el proceso-sistema social de la GESTIÓN DEL RIESGO, los actores



mal podrían decir: "Ya. terminamos: el riesgo ya está controlado", salirse del escenario e irse a sentar en la platea de los espectadores. Mientras los actores sociales se quedan sentados, la dinámica de la realidad sigue adelante.

**En la introducción a este texto definimos la sostenibilidad como la capacidad de un sistema o proceso (en este caso el sistema comunidad-ambiente), para cumplir el objetivo o propósito colectivo de las interacciones entre sus elementos o actores, y para transformarse y evolucionar cuantitativa y cualitativamente, sin poner en peligro las bases o fundamentos de los cuales depende la permanencia en el largo plazo de ese mismo sistema o proceso.**<sup>12</sup>

Tomemos uno por uno los factores que analizamos a partir de la página 44 al hablar de la vulnerabilidad global y pensemos, a partir de nuestras propias experiencias y realidades, a qué estrategias podríamos acudir para convertir la vulnerabilidad en factor de sostenibilidad, e identifiquemos también cuáles serían los actores sociales con mayor posibilidad real de incidir para que las estrategias propuestas se pongan efectivamente en marcha. Recordemos que cada comunidad y cada proceso social y ambiental son únicos y particulares, y que mal podríamos aplicar una receta genérica, que sirviera con la misma eficacia en todas las situaciones. Una de las responsabilidades de los actores sociales es, precisamente, interpretar las características de su realidad particular y promover las estrategias que tengan capacidad de echar raíces y de germinar en esa realidad, en y a partir del "suelo" local.

De lo contrario se incurre en el error, tan frecuente en el tema de los desastres y en general de la gestión ambiental, de imponer a la fuerza "soluciones" para problemas de características distintas, importados de otras realidades (que bien pueden estar a 5.000 kilómetros de distancia o en la vereda de enfrente, al otro lado del río). Este ejercicio constituye una herramienta complementaria al de la página 52, en el cual proponíamos evaluar nuestra propia situación, en términos de fortalezas y debilidades, frente a cada uno de los factores de vulnerabilidad.

## FACTORES ECOLÓGICOS

VULNERABILIDAD	SOSTENIBILIDAD
Ocupación y explotación de los ecosistemas teniendo en cuenta solamente criterios de beneficio económico a corto plazo.	Gestión integrada de ecosistemas.
Existencia de conflictos entre el uso potencial (para qué sirve) y el uso actual (para qué se está usando) del suelo.	Planificación del uso del suelo
Desconocimiento del concepto de	Incorporación del concepto de riesgo en la

<sup>12</sup> WILCHES-CHAUX, Gustavo. "Introducción al concepto de sostenibilidad global" Popayán, 1996.

gestión del riesgo y aproximación a los desastres sólo desde el punto de vista de la atención a las emergencias.	gestión ambiental
Dependencia de agroquímicos (fertilizantes y plaguicidas) para la producción agropecuaria.	Agricultura orgánica Policultivos asociados Agroecosistemas / Agroforestería Control integral de plagas
Tecnologías de producción contaminantes, cuyos residuos no se pueden reincorporar a los ciclos de los ecosistemas.	Conservación de recursos naturales. Procesos de transformación con tecnologías limpias. Reciclaje de insumos. Eficiencia en el uso de materias primas. Tecnologías para descontaminación de aguas, suelos y aire.
El saneamiento ambiental como un "lujo" al alcance de pocos sectores socio-económicos.	Saneamiento ambiental (agua potable, manejo de aguas servidas, disposición y tratamiento de excretas, manejo y reciclaje de basuras, etc.). Generación limpia de energía. Eficiencia en el uso de energía. Ecoturismo (comercialización sostenible de servicios ambientales tangibles –como el aire puro y el paisaje- e intangibles –como la inspiración, el sentido de trascendencia-).

## FACTORES ECONÓMICOS

VULNERABILIDAD	SOSTENIBILIDAD
Dependencia de un número limitado de fuentes de recursos.	Diversificación económica
Economía basada en criterios de lucro a corto plazo sin considerar costos ambientales ni sostenibilidad en el mediano y largo plazo.	Economía basada en criterios de largo plazo, eficiencia y rentabilidad ambientales y sostenibilidad global.
Imposibilidad de acceder a los mercados con productos transformados (valor agregado).	Acceso a los mercados con productos transformados
Competitividad basada en subsidios gubernamentales.	Competitividad basada en calidad total de los bienes y servicios.

## FACTORES SOCIALES

### ASPECTOS POLÍTICOS

VULNERABILIDAD	SOSTENIBILIDAD
----------------	----------------

Las decisiones que afectan a la comunidad se toman desde instancias y por autoridades ajenas a la misma.	Autonomía de los actores sociales del nivel local (autoridades, sociedad civil, gremios, organizaciones no gubernamentales, comunidades organizadas) para intervenir de manera efectiva en la toma de las decisiones que afectan a la comunidad.
Para solucionar cualquier problema las autoridades locales deben acudir al nivel regional o nacional.	
La comunidad carece del poder suficiente para convertir sus problemas en prioridades de los niveles superiores.	
Mínima capacidad de gestión ante instancias de jerarquía superior.	
La comunidad y sus líderes carecen de capacidad propositiva para identificar estrategias de solución para sus propios problemas.	
No existe capacidad para reconocer y utilizar los recursos disponibles a nivel local para solucionar algunos problemas sin necesidad de acudir a otras instancias.	
Total dependencia de recursos y decisiones externas.	

### ASPECTOS EDUCATIVOS

VULNERABILIDAD	SOSTENIBILIDAD
No existe la manera de convertir el conocimiento científico y técnico, en herramientas de gestión al servicio de los responsables de las decisiones y de la misma comunidad.	El conocimiento sobre los procesos dinámicos de la comunidad y del medio se incorpora en todos los procesos de gestión (escenarios de riesgo).
No existen espacios que propicien los <i>diálogos de saberes</i> ni que permitan utilizar el conocimiento popular tradicional en la toma de decisión.	La <i>verdad</i> se construye a partir de <i>diálogos de saberes</i> y de <i>diálogos de ignorancias</i> entre distintos actores sociales y distintas formas de conocimiento.
Los contenidos que se imparten a través del sistema educativo en todas sus modalidades (formal, no formal, informal) no contribuyen a enriquecer el conocimiento sobre el entorno inmediato ni propician la sostenibilidad.	El entorno inmediato se reconoce como principal fuente de conocimiento.  La educación tiene entre sus objetivos preparar al individuo para una interacción sostenible con su entorno natural y su comunidad.

### ASPECTOS INSTITUCIONALES

<b>VULNERABILIDAD</b>	<b>SOSTENIBILIDAD</b>
Ausencia de gobernabilidad. La comunidad no acata ni les reconoce legitimidad a las decisiones de las autoridades.	Gobernabilidad. Aún cuando exista debate, la comunidad acata y reconoce las decisiones de sus autoridades como emanadas del poder otorgado en virtud de un consenso social.
La rigidez de las normas impide una ágil acción del Estado y sus instituciones para responder de manera adecuada a las exigencias del medio.	Las normas nacionales constituyen un marco rector de la acción institucional, pero permiten adecuar las Gestión del Estado a las características de cada momento histórico y de cada comunidad en particular.
El carácter centralista y jerarquizado de las normas impide el acceso de los actores "no formales" de la comunidad a los niveles de decisión. El nivel local es un mero receptor de las decisiones jerárquicas y unilaterales emanadas del nivel central. Las normas no permiten adecuar la acción del Estado a las particularidades del nivel local.	La estructura del Estado y de sus instituciones permite y estimula la participación de las comunidades en las instancias de decisión y ejecución.
Consciente o inconscientemente, las normas se conciben como un instrumento para bloquear la acción del Estado y la comunidad.	Las normas se conciben como herramientas para facilitar y orientar la acción concertada entre el Estado y la comunidad.
El Estado y las instituciones se administran en función exclusiva de obtener productos físicos o materiales (e "inaugurables") en y para el corto plazo.	El Estado y las Instituciones se administran en función de estimular procesos y dinámicas de largo plazo, capaces de generar productos concretos a lo largo de su desarrollo.

### ASPECTOS ORGANIZATIVOS

<b>VULNERABILIDAD</b>	<b>SOSTENIBILIDAD</b>
Inexistencia de formas reales y efectivas de organización de la sociedad civil.	Existencia y fortalecimiento de la sociedad civil.
Líderes no representativos y al servicio de intereses ajenos a la comunidad.	Formas legítimas y representativas de organización y liderazgo.
Visión autocrática del liderazgo.	Visión pedagógica del liderazgo, que propia la participación de la comunidad.
Participación meramente formal y sin acceso efectivo a las instancias de decisión ( <i>Yo participo, tu participas... ellos deciden</i> ).	Espacios reales y eficaces de participación. Poder ciudadano (empowerment). Eficacia política y social de la acción ciudadana.
Poder hegemónico de la visión "machista".	Perspectiva de género en todos los niveles de decisión y gestión.

Intolerancia política, cultural, etc.	Respeto a las minorías étnicas, religiosas, culturales y grupos con necesidades "especiales" (niñas, ancianos, minusválidos, enfermos, etc.).
Negación de las diferencias. Tendencia hacia la uniformidad cultural.	Reconocimiento y valoración de la diversidad.
Negación de los conflictos y "resolución" de los mismos mediante la violencia y la subyugación o eliminación real o simbólica de los adversarios.	Cultura de la negociación pacífica de conflictos.
Ausencia de canales efectivos de expresión.	Libertad de expresión
Medios de comunicación al servicio de intereses ajenos a la comunidad.	Responsabilidad social de los medios de comunicación.
Consolidación de estereotipos y falsos valores a través de los medios de comunicación.	

### **La consolidación y el fortalecimiento de los actores locales**

"Ni el patrimonio económico cultural heredado del pasado, ni la importancia política y los medios financieros que el Estado atribuya a sus ciudades, serán suficientes si no se produce la movilización de sus propias fuerzas, para lo cual se requiere que las ciudades dispongan de una fuerte identidad sociocultural y de un liderazgo político autónomo y representativo y, sobre esta base, generen proyectos colectivos que proporcionen a la sociedad la ilusión movilizadora de todos sus recursos potenciales."

CARRIÓN, Fernando Ciudad y Comunicación Universidad Pontificia Bolivariana

Una de las definiciones "clásicas", adoptada y promovida por algunas agencias internacionales afirma, más o menos, que los desastres son eventos que superan la capacidad de manejo de los actores locales, y que en consecuencia, se requiere la intervención de agentes y recursos externos para superar sus efectos nocivos sobre las comunidades afectadas. Esa definición podría tener mucho de cierto si limitáramos los desastres a la llamada "etapa de emergencia" (de hecho, la definición surge, precisamente, de confundir desastre con emergencia). Es probable, casi seguro, que en las comunidades del llamado Tercer Mundo la atención a las emergencias más notorias exija y cuente con la intervención externa (lo cual contribuye a hacerlas tan notorias), ya sea de actores del nivel nacional o de actores internacionales. Mientras tanto, como vimos atrás, los "pequeños" y "medianos" desastres, menos publicitados pero igualmente graves para los afectados, deben ser atendidos casi exclusivamente por actores locales y con recursos también locales.

Esa definición y la visión que encarna, consideran, como también lo expresamos en

páginas anteriores, que los afectados por un desastre, tanto a nivel de comunidad como de autoridades, quedan automáticamente en situación de minusválidos, incapaces de tomar decisiones o de asumir el manejo de la emergencia. La movilización autónoma y espontánea que se genera en una comunidad inmediatamente después de que ocurre un fenómeno desencadenante de un desastre, comienza a ceder terreno y llega incluso a paralizarse a medida que la avalancha de actores, "donaciones", "auxilios" y recursos externos, comienza a desplazar a los afectados, muchos de los cuales no dudan en asumir el papel de "victimas indefensas" que les asignan los medios de comunicación y, en general, quienes, con la mejor voluntad pero con actitud mesiánica, acuden "a salvarlos".

Es posible, casi seguro, y lo anotamos ya de manera expresa, que el manejo de las emergencias más graves escape a las posibilidades de los actores locales en comunidades que aún en situaciones de "normalidad" carecen de recursos para atender de manera satisfactoria sus necesidades más inmediatas.

Sin embargo, cuando el desastre no se mira exclusivamente como una situación puntual de emergencia, sino que se entiende como el resultado de un proceso de largo plazo que se extiende hacia atrás y hacia adelante del momento cuando se produce el fenómeno desencadenante; es más, cuando existe conciencia del desastre como *actualización de un riesgo* que se ha construido socialmente a lo largo de toda la historia de la comunidad afectada mediante la acumulación en un mismo escenario de amenazas y vulnerabilidades, se vuelve necesario redefinir también el papel de la intervención externa, en función de fortalecer la autonomía y la capacidad de acción y decisión de los actores locales.

Una situación temporal de "desbordamiento" de la capacidad local para manejar una situación determinada, no puede convertirse en una interdicción permanente para la gestión de los procesos sociales que, en el mediano y en el largo plazo, constituyen la vida misma de una comunidad, en la cual el *desastre*, por graves que sean sus consecuencias, no pasa de ser un capítulo más en su lucha por la supervivencia.

De allí que, con miras a pasar no sólo en la teoría, sino también en la práctica, del *enfoque de producto* que confunde el manejo del desastre con la atención a la emergencia, al *enfoque de proceso*, que traslada los mayores esfuerzos hacia la *gestión del riesgo*, se convierta en prioritario el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los actores locales. Lo que el autor costarricense Manuel Argüello ha denominado la construcción local de poder hacia la autogestión<sup>13</sup> y que podría servir de traducción al término inglés empowerment.

Por otra parte, dentro de la visión de proceso *la participación comunitaria* adquiere el carácter de pre-requisito para la sostenibilidad y, como consecuencia obvia, para la gestión del riesgo.

Por definición (*capacidad de un sistema o proceso para cumplir el objetivo o propósito*

---

<sup>13</sup> Argüello Rodríguez, Manuel. "Análisis comunitario de tipo participativo para la prevención y mitigación de desastres", en "Viviendo en Riesgo". LA RED, 1994. Pag. 166.

*colectivo de las interacciones entre sus elementos o actores, y para transformarse y evolucionar cuantitativa y cualitativamente, sin poner en peligro las bases o fundamentos de los cuales depende la permanencia en el largo plazo de ese mismo sistema o proceso*<sup>14</sup>), no podemos concebir la sostenibilidad de un proceso, sin la participación real de los actores que son ellos mismos el proceso.

De allí que insistamos en que debemos superar la definición del diccionario, según la cual la participación equivale a "tener parte en algo o de algo", para adoptar el concepto según el cual la participación significa ser *parte* de un proceso. O, de conformidad con la teoría que afirma que cada elemento constituye un "fractal" resumen cualitativo del sistema o proceso al cual pertenece, la participación deberá entenderse como ser uno mismo el proceso o como ser uno mismo una expresión de ese proceso.

Para efectos del tema que nos ocupa, podríamos entender la participación, entonces, como el proceso mediante el cual cada uno de los actores sociales asume su papel y su responsabilidad en la gestión del riesgo, a partir de una reflexión consciente sobre su responsabilidad en la construcción de los distintos (actuales y potenciales) escenarios de riesgo.

La participación de los actores locales no excluye la participación de los actores externos, pero una y otra se redefinen en función de otorgarles sostenibilidad global a los procesos (lo cual incluye capacidad de autogestión a los actores locales). Ello implica una concertación entre imaginarios formales y reales<sup>15</sup>, mediante los llamados *diálogos de ignorancias* y *diálogos de saberes*, a los cuales ya hicimos referencia al hablar sobre los principales obstáculos que se deben superar en la gestión del riesgo.

Asimismo, debemos resaltar que, para bien o para mal, el precio de la verdadera participación es la responsabilidad de quien participa en la toma y ejecución de las decisiones que afectan a la comunidad y su entorno : una responsabilidad que en las relaciones verticales o paternalistas entre actores externos y actores locales, asume exclusivamente quien impone de manera unilateral las decisiones.

La participación, entonces, más que un requisito formal o una acción puntual, debe llegar a constituir una "manera de ser" de la comunidad y expresarse en todas las etapas del proceso de gestión del riesgo y, en términos más generales, de la gestión del desarrollo, desde el diagnóstico de necesidades hasta la ejecución y evaluación de los proyectos, pasando por la identificación de alternativas, el diseño de propuestas y la toma de decisiones. Existen herramientas debidamente ensayadas y validadas para facilitar la participación de las comunidades urbanas y rurales en las etapas técnicas de la gestión, las cuales cumplen su objetivo dentro de una atmósfera de decisión política y organización de la comunidad, claramente orientada hacia la construcción de procesos democráticos y participativos que fortalezcan la autonomía y la capacidad de negociación de las comunidades.

---

<sup>14</sup> WILCHES-CHAUX, Gustavo. "Introducción al concepto de sostenibilidad global". Popayán

<sup>15</sup> Ver MASKREY, Andrew. "Comunidad y desastres en América Latina: Estrategias de intervención" en "Viviendo en Riesgo". LA RED, 1994. Pág. 44

En el ámbito de los riesgos, esto se expresa en la intención de dotar a los pobladores de herramientas conceptuales y técnicas manejables y de la información necesaria para que puedan efectuar una lectura completa de las amenazas, las vulnerabilidades y, en consecuencia, de los riesgos potenciales presentes en una determinada comunidad, y en la decisión de facilitar su acceso a los niveles de decisión y a la formulación de soluciones basadas, preferiblemente, en la utilización de las capacidades locales (saber local tradicional, líderes representativos, experiencia social acumulada) y en el fortalecimiento -y no la sustitución- de las organizaciones y estructuras internas existentes (juntas de acción comunal, cabildos indígenas, organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones sociales, centros educativos, grupos universitarios, comunicadores sociales, etc.). Es decir, en fortalecer los factores que contribuyan a la sostenibilidad política, social y organizativa de la comunidad.

Algunas posibles estrategias para estimular la participación comunitaria, así como su incorporación a los procesos de desarrollo municipal :

- Definir el papel y los espacios de las organizaciones de pobladores en las fases de diagnóstico, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades bajo la responsabilidad de los municipios.
- Utilización de formas y medios tradicionales y populares de comunicación (formales e informales).
- Recuperación de la historia de la comunidad (incluyendo sus procesos organizativos), aspecto que va a contribuir a la identidad comunitaria y cuya ausencia conduce muchas veces a actitudes individualistas o a reacciones meramente coyunturales.
- Establecimiento de mecanismos locales de consulta, de captación de iniciativas, de fiscalización y de decisión, que permitan el monitoreo y evaluación de las responsabilidades asumidas.
- Desarrollar diferentes técnicas participativas como la aplicación de autocensos, mapas de riesgo (vulnerabilidad y amenazas), inventario de recursos, encuestas, entrevistas, etc., que ayuden a generar información en cuanto a las percepciones e imaginarios de los diferentes grupos más o menos vulnerables (hombres, mujeres, ancianos, niños, jóvenes, grupos étnicos, etc.).
- Promover e instrumentar una estrategia de investigación participativa que involucre directamente a la población y la comunidad, en la generación de información y conocimiento sobre los riesgos, y en la discusión y promoción de estrategias para su gestión. Desarrollar enfoques metodológicos que acompañen el proceso de investigación participativa y que faciliten las relaciones entre actores sociales y la síntesis y sistematización de los conocimientos adquiridos.

### **La Organización Local para la Gestión del Riesgo**

"...el capital social -capacidad de los individuos de trabajar junto a otros, en grupos y



organizaciones, para alcanzar objetivos comunes- debe ser considerado como parte integral de los recursos naturales con que cuenta una nación. (...) La adquisición del capital social exige la habituación a las normas morales de una comunidad y, dentro de este contexto, la adquisición de virtudes como lealtad, honestidad y confiabilidad."

FUKUYAMA, Francis Confianza

La organización local para la gestión del riesgo debe surgir como el producto del encuentro de la población (sus grupos, líderes y organizaciones) con las instituciones (públicas y privadas) y los demás actores sociales comprometidos con el desarrollo de la comunidad, el municipio, la región o el país. Todos estos actores deben llevar a cabo en forma organizada y descentralizada, a través de comités regionales y/o locales, las actividades propias de la gestión del riesgo, no solamente desde el punto de vista operativo o en respuesta a situaciones de emergencia que se presenten de manera eventual, sino como una acción rutinaria y permanente en situación de "normalidad", desde un punto de vista técnico, científico y de planificación, de acuerdo con el ámbito de su competencia y utilizando su conocimiento y su experiencia en la búsqueda de alternativas para el desarrollo sostenible.

Los comités regionales y/o locales son espacios de concertación que representan al conjunto de actores sociales del lugar. También deben ser espacios democráticos que promuevan la participación real de la población en su interior.

Como mecanismo para garantizar la participación real y democrática de todos los actores (y para democratizar las decisiones), los comités deben propiciar y facilitar de manera pro-activa que también los sectores sociales más vulnerables y tradicionalmente marginados (mujeres, jóvenes, ancianos, discapacitados, población más pobre) expresen sus opiniones, propuestas y demandas. Se debe partir en lo posible de instancias de organización ya conformadas, o si no existen, proceder a la conformación de formas organizativas, comités y equipos técnicos para que asuman esa función.

Para una efectiva gestión del riesgo, la participación activa de la población local, de sus autoridades y de sus organizaciones es indispensable y decisiva, pero no suficiente. Se requiere, también, la participación del gobierno central y regional, así como los aportes de las instituciones privadas presentes en el lugar. Al igual que, eventualmente, aportes externos con el fin de llenar vacíos en las capacidades locales, pero siempre con miras a superar esa vulnerabilidad.

Las organizaciones locales o regionales deben estar integradas a una red o Sistema de mayor jerarquía (en términos no de "mando" sino de cobertura geográfica y de complejidad de funciones), a través del cual se integren los distintos niveles que participan o deben participar no sólo en la gestión del riesgo sino en la gestión del desarrollo (nivel local, nivel departamental o regional y nivel nacional). Asimismo, las organizaciones locales y regionales deben constituir en sí mismas un "fractal" o réplica cualitativa del sistema al cual pertenecen (la parte como resumen del todo). Es así como, entre otros atributos del sistema, la organización local debe ser igualmente

sistémica, participativa e interinstitucional.<sup>16</sup>

### **Características del Sistema y de la Organización para la Gestión<sup>17</sup>:**

- *Es Una organización institucional y sistémica.* Su estructura obedece al modelo de instituciones interdependientes, pero que conservan su autonomía en lo relativo a sus responsabilidades o competencias individuales. Existe un alto grado de integración que garantiza el flujo de información y la realización de procesos en sentido vertical y horizontal.
- *Es descentralizado.* La responsabilidad principal recae en el nivel local. Los demás niveles actúan como agentes subsidiarios o complementarios para asesorar y apoyar a la comunidad, cuando trasciende el ámbito de la localidad.
- *Es coordinado.* No duplica funciones especializadas de las distintas instituciones que lo componen, sino que las aprovecha y coordina delimitando claramente sus competencias, respetando la autonomía y las instancias de responsabilidad de los gobiernos locales y provinciales. Existe coordinación y asignación de funciones específicas.
- *Es participativo.* No sustituye a la comunidad sino que la vincula en las tareas. Se apoya en la capacidad de acción y recuperación que tiene la propia comunidad y en sus acciones busca desarrollar dicha capacidad.
- *Tiene respaldo político.* Como base para lograr la convocatoria y unión de esfuerzos interinstitucionales.
- *El énfasis principal de la estrategia de planificación está en la prevención y mitigación.* Por ello introduce el aspecto de riesgo en la planificación a todos los niveles y en la planificación sectorial que hacen las distintas entidades públicas que forman parte del sistema u organización.
- *La atención se determina mediante la evacuación de necesidades.* Busca evitar la congestión y avalancha de ayuda innecesaria. Tiene una idea clara de los elementos mínimos básicos, prevé la organización y dotación de centros de reserva que actúan en forma de red. Los auxilios se limitan a solicitudes concretas de los comités.
- *No concentra recursos financieros en una sola entidad.* Es menos intensiva en recursos financieros y más en organización. Las instituciones que conforman el Sistema deben apropiarse recursos en sus presupuestos anuales que permita trabajar en prevención y mitigación.

---

<sup>16</sup> Ver en la Segunda Parte de este texto: "La organización institucional para la gestión de los desastres".

<sup>17</sup> Adaptado de CARDONA, Omar Darío, en "Prevención de Desastres y participación ciudadana en Colombia" "Viviendo en Riesgo". LA RED, 1994. Págs. 86-89.

- **Énfasis en prevención y mitigación.** El mejoramiento del manejo de emergencias es un resultado más fácil de conseguir, pero alcanzar resultados en prevención y mitigación es más lento y difícil. Ambas se caracterizan por involucrar a todos los sectores. No puede ser una serie de acciones aisladas, descoordinadas y desarrolladas en forma puntual. Deben ser actividades dentro de un contexto coherente que coordina una oficina central y ejecutan las entidades del Sistema, en forma descentralizada de acuerdo con ámbito de su competencia.

### **El municipio y los organismos de gestión local**

Los municipios, y las autoridades que los representan, deben estar tan cerca como sea posible a los problemas de las poblaciones, de manera que puedan establecer un diálogo eficaz entre los múltiples actores e imaginarios presentes en un determinado escenario de riesgo.

Es de suma importancia la construcción de unidad entre el gobierno local y la población en su conjunto (base de la gobernabilidad), sustentada en la ejecución efectiva de proyectos exitosos de mejoramiento de la calidad de vida, en signos palpables de participación ciudadana y de fortalecimiento de la comunidad, en la promoción y reconocimiento de los distintos sectores y actores sociales, y en la construcción de ciertas confianzas básicas en torno al futuro de la vida en el escenario local.

El municipio como expresión del Estado más próxima al ciudadano, debe ser repensado y fortalecido, y debe concebirse como el representante de la comunidad local ante las instancias regionales y nacionales, más que como el representante de éstas ante la población local. El municipio debe entenderse como una totalidad en sí mismo, en la medida en que su actuación está referida al conjunto de la sociedad local. En cuanto órgano de gobierno, se expresa en multiplicidad de frentes, tareas y responsabilidades.

El municipio debe ser también generador de políticas que permitan construir una entidad y una identidad surgidas del respeto y la valoración de la diversidad, que tengan legitimidad, que fortalezcan y auspicien la participación de la población y que promuevan la comunicación y el diálogo colectivo. Debe propiciar el surgimiento de capacidades de acción simultáneamente locales y globales, representativas y descentralizadas.

El municipio también está en posibilidad de propiciar una atmósfera en la cual sea posible la solidaridad, que permita fortalecer las múltiples identidades y promover la consolidación de órganos legítimos en un contexto de crisis generalizada; fortalecer el orgullo y el sentido de pertenencia, auspiciar la ilusión movilizadora de comprometerse en un proyecto social y promover una cultura de la planificación para un mundo dinámico y cambiante (lo que Fukuyama llama *predominio de virtudes sociales*). Abrir la posibilidad para que desde el municipio, como principal y más inmediato actor público estatal, se fortalezca la comunicación y el diálogo entre distintos actores sociales y se construya un sentido de pertenencia colectivo a partir de la participación ciudadana.

El municipio debe recuperar su condición de bisagra entre el ciudadano y el Estado, lo cual es posible mediante tres mecanismos de comunicación: 1. Creación de nuevas

formas institucionales de representación, 2. Desarrollo en la práctica de propuestas de descentralización y 3. Ampliación de las formas de participación de la población en el gobierno local. En otras palabras, la base para una buena comunicación está dada por la eficacia de los procesos de democratización y participación.

La descentralización no es sólo cuestión de normas y de legislación. Es un proceso complejo que involucra tanto aspectos jurídicos, como costumbres, formas de vida, concepciones, poderes locales, regionales y nacionales, y que compromete una buena cantidad de actores ligados a la vida municipal: partidos, iglesias, gremios, sector educativo, organizaciones sociales y de pobladores, organizaciones sectoriales, centros académicos y profesionales, autoridades y burocracia municipal.

La vinculación de los actores es también diferenciada y depende de los procesos de asimilación y de su compromiso con la descentralización, frente a la cual no todos los actores juegan un papel dinamizador. Por el contrario, existen muchos que se oponen a su desarrollo y aplicación, en la medida en que implica pérdida de poder.

La responsabilidad del municipio en la gestión del riesgo parte desde la concepción misma del desarrollo, pasa por la planificación territorial y la determinación sobre los usos del suelo, e incluye, por supuesto, la formulación e inclusión de estrategias de prevención y mitigación en todas las acciones de planificación urbana, y la gestión y asignación de recursos para los planes y programas de cualquier índole, incluidas las investigaciones y actividades de sectores no gubernamentales y comunitarios.

### **La comunicación y el diálogo comunitario**

Las comunidades no son sólo el producto de la concentración de población en un mismo espacio geográfico, sino el resultado de la convivencia de numerosos y variados actores sociales que, por lo general, actúan de manera aislada y dispersa.

La relación de los habitantes con el gobierno local se deteriora cuando no existen canales institucionales de representación y participación. Es posible superar ese deterioro a través de una permanente y efectiva comunicación entre el Estado y la comunidad.

Convertir en realidad un proyecto de comunidad, requiere de una política de comunicación que evite los desencuentros, propicie la vinculación y proximidad entre la población y sus instituciones fundamentales, estimule el diálogo comunitario y genere espacios, medios y canales a partir de los cuales sea posible construir participación, representación y legitimidad. Por ello la comunicación debe convertirse, también, en elemento esencial del accionar municipal.

Es necesario redefinir y fortalecer los espacios de socialización y su vinculación con el municipio, como el órgano estatal más próximo a la sociedad civil. Espacios que permitan establecer múltiples diálogos e identidades, y que además hagan posible el encuentro, el mutuo entendimiento y la integración de diversos sectores y actores sociales entre sí, y de éstos con el Estado. En esta tarea las municipalidades deben asumir una responsabilidad adicional y mayor, e incluir en su propuesta de política

municipal la comunicación y el diálogo comunitario, como parte de la formación, consolidación y fortalecimiento de los actores sociales.

Para efectos de la gestión del riesgo, el diálogo comunitario que se desarrolla dentro de los espacios de socialización resulta ser una herramienta efectiva en la obtención de información sobre la realidad local, tal y como la interpretan los propios pobladores. El "conversatorio" local debe entenderse como proceso de aprendizaje, tanto para los miembros de la comunidad y sus autoridades, como para los agentes externos, situación que asegura la reflexión, el registro y el análisis de la información relevante, en especial durante la fase de definición de necesidades (diagnóstico).

Existen métodos y herramientas que permiten registrar y sistematizar información procedente de la discusión informal al interior de estos espacios. Esta información de primera mano permite, entre otras cosas, dibujar el cuadro de la vulnerabilidad global de la comunidad frente a las distintas amenazas, lo cual constituye la base y el fundamento para la generación de propuestas y el proceso de toma de decisiones.

Para poder asumir plenamente el papel que le corresponde en los espacios de participación y decisión, la gente necesita información. Así como es importante recoger los conocimientos y experiencias de la comunidad, también es importante poner a su disposición la información y el conocimiento existentes sobre el riesgo y sus causas, y aquella relacionada con las estrategias posibles o viables de manejo o reducción del riesgo a nivel local y/o regional. Es decir, establecer un verdadero diálogo de saberes entre el Estado, el mundo académico y la comunidad.

Es necesario, entonces, reforzar las redes y los contactos horizontales que le permitan a la población aprender, enseñar y compartir información. Hay que formalizar canales (hasta ahora casi completamente inexistentes) que permitan recoger los resultados de anteriores experiencias locales de prevención y manejo de desastres, y sistematizar los elementos metodológicos y técnicos susceptibles de ser adaptados y utilizados en nuevos contextos. En nuestras comunidades existe una enorme riqueza en materia de experiencias espontáneas de adaptación de la comunidad a la dinámica de su entorno que, en la medida en que se conozcan, evalúen y difundan, pueden servir de base para establecer estrategias adecuadas de gestión ambiental.