



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>PRINCIPALES OBSTÁCULOS Y PROBLEMAS QUE SE DEBEN SUPERAR EN LA GESTIÓN DEL RIESGO.....</b>	<b>2</b>
LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DE LOS DESASTRES (¿RIESGOS?).....	2
UN SISTEMA Y SUS PARTES .....	5
COMO ME VES Y COMO SOY / COMO TE VEO Y COMO ERES.....	14
COMO ME VEO Y COMO SOY / COMO TE VES Y COMO ERES.....	14
LO LOCAL COMO ESCENARIO DE ENCUENTRO .....	20
YO PARTICIPO, TÚ PARTICIPAS.....	22

## PRINCIPALES OBSTÁCULOS Y PROBLEMAS QUE SE DEBEN SUPERAR EN LA GESTIÓN DEL RIESGO

Este capítulo profundiza en esos aspectos de los riesgos que atrás denominamos factores de vulnerabilidad institucional, de vulnerabilidad política y de vulnerabilidad social, es decir, en las debilidades que presentan tanto las instituciones como las comunidades mismas y que les impiden prepararse mejor para mitigar los riesgos, evitar la ocurrencia de desastres o para reaccionar de manera más acertada cuando éstos ocurren.

A nivel internacional se declaró la década comprendida entre 1990 y 1999 como el *DECENIO INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES (DIRDN)*, con el cual, especialmente, se encontró que era fundamental contribuir a reducir la vulnerabilidad de las instituciones tanto nacionales como internacionales, entre otras formas, a través de la estructuración de instrumentos para la Gestión del Riesgo tales como Sistemas Nacionales de Prevención y Atención de Desastres, de Defensa Civil o de Protección Civil.

### LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DE LOS DESASTRES (¿RIESGOS?)

#### SÉPTIMO ACTO

*La primera vez que se presentó un incendio en la casa de Felipe Iomillo, los bomberos alcanzaron a llegar antes de que las llamas se propagaran al taller y a otras edificaciones del vecindario y de que alguien resultara quemado. Sin embargo, como el accidente no pasó a mayores, atribuyeron el incendio a un corto circuito inesperado, pero no investigaron sus verdaderas causas más a fondo.*

*La segunda vez, a los quince días de la primera, las llamas comentaron en la oficina del taller y subieron rápidamente hasta el segundo piso de la casa. Cuando llegaron los bomberos, los trabajadores del taller luchaban contra el avance del incendio, sin mucho éxito porque no tenían extinguidores. Esta vez los bomberos necesitaron más tiempo, pero también pudieron apagar el incendio que, sin embargo, acabó con los archivos de la oficina y los muebles y cortinas del comedor y de la sala.*

*La tercera vez, los bomberos se encontraban muy lejos, atendiendo un choque entre dos buses y casi no llegan a tiempo para evitar que las llamas devoraran todo el edificio. Sólo un milagro podría explicar por qué los daños no fueron mayores. Pero esta vez, el Jefe de Bomberos ordenó investigar a fondo no solamente las causas del incendio, sino en general las condiciones de seguridad del taller y de la casa de la familia Pinillo.*

*Entre otras cosas encontraron que al mismo circuito eléctrico al que al principio le conectaban un equipo de soldar y un esmeril, ahora le conectaban cuatro equipos de soldar, varios reflectores para trabajar de noche y varias máquinas pesadas. Que los fusibles se habían fundido y que alguien "para poder trabajar mientras tanto", irresponsablemente había hecho un "puente" provisional con un cable, que después se había vuelto definitivo pues nunca habían reemplazado los fusibles. Que varios de los familiares de Felipe Pinillo, que venían del campo, no tenían experiencia en el*

*manejo de la estufa, que con frecuencia quedaba con el paso de gas abierto. Que en el taller no existían! un sólo extinguidor ni, por supuesto, quien supiera manejar estos aparatos. Que,, cuando a Felipe Pinillo le dieron la licencia de funcionamiento del taller nunca le revisaron ni los circuitos eléctricos, ni el estado de los equipos, ni si tenía o no sistemas de seguridad adecuados.*

*El Jefe de Bomberos estaba furioso y advirtió que si no resolvían, uno por uno, todos los problemas detectados, y volvía a presentarse algún incendio donde Felipe Pinillo, él no mandaría a sus bomberos a apagarlo. La carta la envió a la Alcaldía e hizo responsables alas Autoridades Municipales (en especial a la Oficina de Licencias) de obligar a Felipe Pinillo a tomar las medidas adecuadas.*

Hasta hace algunas décadas predominaba en América Latina una visión sobre los desastres que, al traducirse al ámbito de las instituciones y sus relaciones con las comunidades, presentaba bastantes similitudes con la historia anterior. Los desastres se consideraban casi exclusivamente como "agresiones externas" debidas a "la furia de la naturaleza" contra los seres humanos, debido a lo cual se enfrentaban con las mismas estrategias con que las fuerzas militares de un país responden a una declaración de guerra o a los ataques de un invasor. Lo que hoy llamaríamos el *manejo de los desastres*, se consideraba como un problema esencialmente de logística militar (cuya "administración" correspondía exclusivamente a los organismos de socorro y a las fuerzas militares y de policía), y se limitaba a las actividades de atención a la emergencia inmediata causada por el evento que hubiera desencadenado el desastre (pero que siempre se confundía con el desastre mismo): el terremoto, la avalancha, la erupción volcánica, el huracán, etc.

No existía entonces (como tampoco existe hoy todavía en muchos casos) una consciencia clara sobre los vínculos entre los procesos anteriores a la ocurrencia de los eventos que desencadenan un desastre, los eventos mismos y los procesos que siguen a su ocurrencia, y por consiguiente, no se consideraba la posibilidad de mitigar o reducir los riesgos. Es decir, el desastre se identificaba en el espacio (lugar afectado) y en el tiempo (momento del impacto), como un fenómeno puntual, como un producto estático, y no como un proceso dinámico y continuo, expresión de los riesgos a los cuales está expuesta una comunidad, y que se confunde con la historia misma de ella.

Esa misma visión hacía difícil reconocer como verdaderos desastres a aquellos procesos que no "explotan" a partir de un sólo evento dramático, sino que se gestan y se desarrollan lenta y silenciosamente, pero de manera continua y no menos dañina para la calidad de vida de una comunidad. Tal el caso de los desastres provocados por sequías.

Como consecuencia de lo anterior, no existía tampoco vinculación directa, ni en el "discurso" ni en la operación, entre las instituciones encargadas de la planificación del uso del suelo o, en general, del desarrollo en condiciones "normales" (como las oficinas de planeación a nivel local y los diferentes ministerios a nivel nacional), fundamentales para la gestión del riesgo, con aquellas encargadas de atender las emergencias (Cruz Roja, Defensa Civil, Bomberos, Fuerzas Militares y de Policía) y con las instituciones que intervienen en los esfuerzos de reconstrucción (instituciones de vivienda, instituciones financiadoras, ONGs, agencias de desarrollo nacionales e internacionales, etc.).

Con el propósito de contrarrestar los efectos perjudiciales de esa visión deformada sobre los desastres, comenzaron a organizarse en algunos países los llamados sistemas que, en lugar de dejar toda la responsabilidad sobre el manejo del tema en manos de un sólo organismo centralizado encargado de atender la emergencia, integran instituciones diversas del nivel local o municipal, del nivel regional o departamental, y del nivel nacional, bajo el concepto de red. Los sistemas son redes de instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales, coordinadas en cada nivel territorial (país, departamento o región, municipio) por "entes focales" que por lo general toman el nombre de comités nacionales, regionales o municipales, según el caso.

### **¿ Qué diferencia a un sistema de una institución ?**

Un sistema es un conjunto de instituciones y organizaciones interconectadas e interactuantes, en función de un objetivo común: en este caso, la gestión del riesgo.

Esas instituciones no son sólo aquéllas que más evidentemente tienen que ver con los desastres (como los organismos de socorro), sino autoridades locales, organismos de planificación, institutos de educación formal y no formal, agencias financiadoras de vivienda, institutos de reforma agraria, etc. Estos últimos, por ejemplo, tendrían una alta responsabilidad en los planes de reubicación de comunidades en zonas de alta amenaza. Y por supuesto, los organismos de socorro, que ya no serán los únicos responsables, sino que tendrán responsabilidades muy definidas en la gestión del riesgo.

Recordemos que el Jefe de Bomberos responsabilizó a la Oficina de Licencias de la Alcaldía de actuar para prevenir futuros incendios en el taller de Felipe Pinillo. Con esto no quería decir que los funcionarios de dicha Oficina deberían salir corriendo con extinguidores y mangueras cuando se repitiera el incendio, sino que antes de otorgarle la licencia de funcionamiento al taller deberían comprobar si cumple o no cumple los requisitos de seguridad para reducir al mínimo el riesgo de un incendio. Si a pesar de estas medidas el incendio se presenta, corresponderá a los bomberos la tarea de apagarlo.

En un sistema, cada una de las instituciones y organizaciones que lo conforman, conservan su autonomía, sus competencias y funciones, y sus responsabilidades sectoriales (lo que deben hacer) y territoriales (en dónde deben hacerlo).

Por otra parte, el sistema, como tal no es solamente un simple listado de instituciones, sino un ente dotado de "personalidad propia", la cual surge de sus objetivos como sistema, de las normas que lo regulan, de los elementos o instituciones que lo conforman, de los flujos de información y decisión y, en general, de las múltiples interacciones entre esas instituciones. Por eso se dice que un sistema "es mayor" que la mera suma de los elementos que lo componen. Los seres humanos somos sistemas vivos que, como personas, somos "mucho más" que una mera suma de huesos, de tejidos y de vísceras o tripas.

En la concepción de los sistemas aplicada a la gestión del riesgo, la principal responsabilidad ejecutora recae en el nivel local, coordinado por los comités municipales.

Sólo en la medida en que la situación de riesgo o la ocurrencia de un desastre afecta a más de un municipio o que la capacidad del nivel local quede superada para manejar el problema, debería entrar en acción el nivel regional.

Y sólo en la medida en que los niveles local y regional sean incapaces de responder satisfactoriamente a la situación de riesgo o a la ocurrencia de un desastre, debería entrar el nivel nacional a ejercer funciones operativas o ejecutoras. Normalmente el nivel nacional debería cumplir exclusivamente funciones de formulación de políticas, planificación y coordinación, aunque en la práctica la concepción centralista según la cual las autoridades nacionales deben asumir todas las responsabilidades importantes, y la insuficiencia de recursos de todo tipo (administrativos, técnicos, económicos) por parte de los municipios, hacen que el nivel nacional actúe como principal protagonista en escenarios locales, en los cuales debería limitarse a cumplir funciones de apoyo.

## UN SISTEMA Y SUS PARTES

Un sistema se define como un "conjunto de elementos interconectados e interactuantes". Por interacción entendemos una *pluralidad dinámica de vínculos condicionantes*. Es decir, que las condiciones de existencia de las partes como tales y del sistema como un todo, están determinadas por los vínculos o relaciones entre las mismas, y no sólo por sus características intrínsecas. Lo de *pluralidad* indica que no se trata de un sólo vínculo o relación sino de muchas y de distintas clases, y el carácter *dinámico* indica que esas relaciones siempre están en movimiento y transformándose. Esa *red* o telaraña de vínculos o relaciones, como ya se dijo, determina las condiciones de existencia del sistema y de sus partes.

El concepto de sistema, en consecuencia, corresponde más a un *diagrama de flujo* de relaciones dinámicas, que a una estructura rígida detenida en el espacio y en el tiempo. Un *diagrama, de flujo* es un "mapa activo" que muestra cómo se transmiten materiales, energía e información entre las distintas partes de un sistema, mientras que un organigrama tradicional (como el que presenta la distribución de cargos en una empresa) es como una fotografía fija de la estructura de la empresa. Lo anterior plantea de entrada una dificultad:

¿Como "encerrar" en un organigrama y plasmar en una norma de tipo tradicional, un proceso que, por definición, es dinámico y cambiante? De lo cual, a su vez, surge otra pregunta:

¿Puede una rama del Estado (en este caso un sistema para la *gestión del riesgo y prevención de desastres*) existir y funcionar verdaderamente como sistema, para lo cual se requiere incorporar a la comunidad y sus organizaciones y concebir las jerarquías en términos de *niveles de complejidad* y de *organización*, y no solamente como instancias burocráticas?

(Esto quiere decir que unas instancias ocupan en el sistema un nivel de mayor jerarquía que otras, no porque sean más importantes o porque "manden más", sino porque son más *complejas*, es decir, que incorporan un mayor número de componentes o de relaciones. Así, por ejemplo, una estructura regional abarca una región mayor e incorpora más estructuras o niveles locales o municipales que una estructura municipal, que exclusivamente comprende al municipio respectivo. Sin

embargo, desde el punto de vista de ese municipio en particular, la estructura local es más importante aunque menos compleja que la regional). La respuesta a las preguntas anteriores constituye el reto que tenemos por delante: diseñar una estructura lo suficientemente formal como para que satisfaga los requisitos mínimos de los órganos del Estado pero que, simultáneamente, resulte lo suficientemente ágil y flexible como para adecuarse a las particularidades de las distintas regiones del país y a las exigencias -también cambiantes- de las complejas relaciones entre las comunidades y los ecosistemas.

## REDES DE COMUNICACIÓN

Otra característica de un sistema es que la comunicación - es decir el intercambio de información - entre las partes, no se realiza necesaria y exclusivamente por conductos lineales o "regulares", sino a través de redes complejas y en diferentes direcciones. Otro gran reto, entonces, es garantizar que existan formas institucionalizadas que permitan el acceso directo de las instancias ejecutoras y de los usuarios de los servicios del sistema a los niveles de decisión, y también, en caso necesario, el contacto directo, sin intermediarios, de dichos niveles con el medio ecológico y social en el cual se deben aplicar las decisiones.

Adaptado de WILCHES-CHAUX, Gustavo  
*¿Pueden las Instituciones Pensar como la Naturaleza?* (Popayán, 1992).

### **Limitaciones que dificultan la acción de los sistemas**

Ya dijimos que un sistema es más que la suma de los elementos que lo conforman, y pusimos como ejemplo al ser humano, que es mucho más que una suma de huesos, de tejidos y de vísceras. Ese "mucho más" está representado no sólo por las interacciones fisiológicas entre esos huesos, tejidos y vísceras, que determina que estemos vivos, sino por el espíritu, la mente, el alma, o cómo queramos llamar a ese conjunto de cualidades que definen el "YO" o la personalidad de cada uno de nosotros.

Que en la práctica un sistema para la gestión del riesgo funcione o no adecuadamente, no dependerá solamente de las características aisladas de cada una de las instituciones u organizaciones que lo conforman y de la manera cómo logran intercomunicarse y coordinarse unas con otras, sino del "espíritu" con que el sistema como un todo -y cada uno de sus componentes- se aproximan y conciben los riesgos y los desastres.

A continuación veremos algunos problemas de concepción (que encarnan, entre otros, diversos factores de vulnerabilidad institucional, política y social), que pueden reducir la eficiencia y eficacia, y aún paralizar la acción de un sistema :

### **La baja prioridad que se le asigna al tema**

En condiciones "normales", siempre aparecerán prioridades más grandes que la prevención, reducción y mitigación de riesgos. Por ejemplo, a menos que el riesgo sea muy evidente, una comunidad marginal ubicada en zona de riesgo, antes que pedir la reubicación en otra zona, solicitará que se le instalen servicios públicos, aunque así se consolide su permanencia en dicha zona. Para muchos políticos las obras físicas que se pueden inaugurar y a las cuales se les pueden poner "placas",



son más importantes que las medidas de prevención y mitigación de desastres que muchas veces no se concretan en construcciones materiales. Además, con respecto a los riesgos, así como existe la probabilidad de que ocurra un desastre, también existe la probabilidad de que no pase nada, por lo cual aparentemente resulta más lógico invertir los pocos recursos existentes en la satisfacción de necesidades inmediatas que con toda certeza están insatisfechas (acueducto, vía de acceso, luz eléctrica, etc.).

Como solución se propone que toda obra tendiente a satisfacer una necesidad sentida e inmediata, lleve consigo una medida de prevención o mitigación de desastres y, viceversa, que en lo posible toda medida de prevención o mitigación contribuya a satisfacer simultáneamente una necesidad prioritaria.

### **El carácter asistencialista**

Normalmente los esfuerzos y recursos del Estado, de los medios de comunicación y de la sociedad en general, se dedican casi con exclusividad a atender, con carácter asistencialista, a las víctimas de los desastres, luego de que éstos ya han golpeado, pero no antes. Todos hemos sido testigos de grandes colectas de dinero, ropa o alimentos para aliviar el sufrimiento de las víctimas de una inundación o un terremoto, pero difícilmente recordamos una movilización similar para contribuir a la reubicación de una comunidad en zona de riesgo. Tampoco existen líneas de crédito subsidiado para quienes quieran reforzar sus viviendas en zonas afectables por terremotos.

La participación activa en los sistemas para la gestión de desastres, de instituciones y organismos que tienen a su cargo distintos aspectos del desarrollo en condiciones "normales", y la incorporación del componente de prevención y mitigación en cada programa o proyecto como un requisito *sine qua non* del desarrollo, puede contribuir a cambiar este carácter asistencialista.

### **Una concepción a partir de los grandes desastres**

Para el Estado, los medios de comunicación y la comunidad en general, resulta relativamente fácil reconocer la ocurrencia de grandes desastres (aquellos que motivan grandes operaciones de helicópteros, de ambulancias y de camiones civiles y militares), pero no sucede así con los desastres "medianos" y "pequeños" que la mayoría de las veces pasan inadvertidos para quienes no son sus víctimas inmediatas.

Un fenómeno que desde el punto de vista nacional o regional puede ser considerado como un pequeño desastre que no merece mayor atención, a nivel municipal puede constituir un gran desastre que afecta gravemente a quienes padecen sus efectos. De allí la importancia de fortalecer la capacidad de respuesta autónoma del nivel local en la gestión de los desastres.

### **El ámbito de intervención**

Consecuencia de lo anterior es que, por una parte, los "sistemas" centralistas entren a actuar en el nivel local como "agentes externos", sin estimular, aprovechar ni fortalecer la capacidad interna de las comunidades para la gestión del riesgo o para responder a un desastre en sus distintas fases (anteriores o posteriores a la

ocurrencia del fenómeno que los desencadena). Y, por otra parte, que el interés de dichos sistemas se enfoque hacia las zonas económica y políticamente más fuertes y mejor estructuradas (por lo general zonas urbanas), sin que las zonas rurales o marginadas logren concentrar un nivel de atención equivalente.

La participación de las comunidades locales en la gestión del riesgo, que en la teoría aparece tan sencilla y evidente, en la práctica no siempre resulta tan fácil, problema que se hace todavía más agudo cuando la intervención es fundamentalmente de carácter externo. El agente institucional se desconcierta ante la falta de capacidad operativa y de recursos del nivel local (la comunidad, sus organizaciones y sus autoridades), ante su falta de interés en la prevención y mitigación, o ante su desconocimiento "científico" sobre las verdaderas causas y características de los desastres. Los actores locales, por su parte, ven en los desastres una oportunidad para atraer recursos -"auxilios", "ayudas"- y le otorgan toda la prioridad a su "derecho a pedir" o a "reclamar", sobre su derecho a "proponer".

### La naturaleza de las expectativas

#### OCTAVO ACTO

*Después de una piñata, la nietecita de cuatro años de Felipe Pinillo comenzó a presentar una leve fiebre, que motivó a la mamá y a la abuela de la niña a llevarla, al Seguro Social, institución a la cual toda la familia se encuentra afiliada. El médico consideró que el problema no pasaba de una gripa incipiente confinada con indigestión y le formuló pañitos de agua tibia para evitar que le subiera mucho la fiebre y unas agüitas de yerbas con gotas de limón para normalizar el estómago. Aunque el médico les explicó que la fiebre es una reacción del organismo - propiamente del llamado sistema inmunológico- para recuperar por sí mismo su salud ante determinadas perturbaciones (un virus o una indigestión) y que en el caso de la niña no se justificaba formularle ninguna droga ("**sólo remedios caseros que consiguen en la cocina o en la huerta**", dijo el médico), la mamá y la abuela de la nieta de Felipe Pinillo consideraron que el médico no las había atendido adecuadamente y que las "boberías" que le había formulado a la niña no se correspondían con los aportes que Felipe cancelaba mensualmente por concepto de Seguro Social. Felipe se quejó formalmente a la Oficina de Reclamos del Seguro y solicitó que otro médico examinara a la niña. El nuevo médico le formuló una inyección, unas pastillas y un jarabe, y esta vez la mamá y la abuela sí quedaron satisfechas, a pesar de la lucha para que la niña se dejara poner la inyección y se tomara el jarabe (que escupía por amargo), y que durante toda una semana tuvieron que levantarse a media noche a darle la pastilla. Cualquier inconveniente era preferible a que el Seguro se quedara con las drogas "que por derecho les correspondían".*

El énfasis de un sistema en fortalecer la autonomía del nivel local (lo cual implica mayor capacidad de decisión, pero también mayor responsabilidad de ese nivel), muchas veces es interpretado como una tentativa del nivel central de descargarse de sus responsabilidades y deberes. Las comunidades se quejan permanentemente del paternalismo del Estado, pero se quejan todavía mucho más cuando ese paternalismo deja de manifestarse, en especial en situaciones de desastre en las cuales, entre otros, los medios de comunicación se encargan de fortalecer la imagen de la víctima impotente, que requiere necesariamente de los auxilios externos para sobrevivir.

## **La poca claridad en la definición de las funciones que cada actor social debe cumplir**

### NOVENO ACTO

*Un empleado de una compañía de seguros lleva al taller de Felipe Pinillo los restos de un automóvil que acaba de sufrir una tremenda estrellada y cuyo propietario, que se encuentra gravemente herido en la sección de "cuidados intensivos" del hospital, había tomado un seguro contra accidentes en esa misma compañía. El empleado le advierte a Felipe que necesitan que repare exclusivamente los daños de latonería, pues la compañía hará arreglar los daños del chasis, los daños mecánicos que afectan la caja de cambios, la transmisión y el motor, los daños eléctricos y los daños de la tapicería, en distintos talleres. De hecho, en el taller de Felipe Pinillo dejan sólo la cascara externa del carro estrellado y se llevan cada una de las partes interiores a los distintos talleres que, según el empleado de la aseguradora, han cotizado más barato los respectivos trabajos. Nada satisfecho con los deseos de la compañía de seguros, Felipe Pinillo emprende la difícil tarea de enderezar la carrocería del vehículo, soldar o reponer las latas destrozadas, ajustar las puertas y las tapas de la bodega o portaequipajes y del motor, masillar (rellenar con masilla las abolladuras) y por último pintar. Cuando los de la compañía de seguros llegan en un camión con la caja de cambios, la transmisión y el motor, Felipe Pinillo les advierte que todavía no se pueden instalar porque el encargado de reparar el chasis no ha entregado a tiempo su trabajo. Un par de semanas después logran por fin juntar chasis, carrocería, caja de cambios, transmisión y motor, pero Felipe Pinillo tiene que volver a pintar varias latas que se rayaron en el proceso de ensamblar las diferentes partes del automotor. Entonces se llevan el carro al taller en donde realizan los trabajos de tapicería y luego al taller de electricidad automotriz. El electricista no se explica por qué dejaron su tarea para el final, puesto que para realizarla debe desbaratar mucho de lo que ha hecho el tapicero. Cuando el propietario del vehículo logra salir del hospital y visita junto con el empleado de la compañía de seguros el taller de electricidad en donde están terminando de armar el carro accidentado, descubre con sorpresa que...*

**¡EL QUE ESTÁN REPARANDO NO ES EL CARRO DE SU PROPIEDAD!**

*Los de la compañía de seguros se equivocaron y mandaron a arreglar un carro que no era el del asegurado, sin que éste hubiera podido intervenir porque se encontraba aislado en el hospital.*

Como todavía no hemos logrado interiorizar aquello de que "El Estado es la sociedad en acción", seguimos pensando en el Estado y en la comunidad como en dos equipos enfrentados en una cancha de fútbol, cada uno buscando la manera de meterle la mayor cantidad posible de goles al otro.

Las rígidas normas que regulan el funcionamiento del Estado en condiciones "normales", y que por lo común son las mismas que lo siguen rigiendo en situaciones de desastre, ni le otorgan al Estado la flexibilidad necesaria para responder de manera ágil y oportuna a las exigencias de una crisis, ni facilitan la incorporación de la sociedad civil ni de sus expresiones representativas, formales o informales, a la gestión del riesgo.

Suele afirmarse que siempre después de un desastre de origen natural o humano, surge como consecuencia un segundo desastre, producto de la desorganización en la respuesta por parte de las instituciones del Estado y de las organizaciones no gubernamentales.

Contrariamente a lo que dice el aforismo popular, en situaciones de desastre *entre bomberos (en este caso entre instituciones y organizaciones) siempre -o casi siempre- sí se pisan las mangueras*. Esto es: se agudizan los "celos institucionales", aumenta la lucha por el poder sobre los recursos disponibles, por la influencia sobre las autoridades locales y "el corazón" de las comunidades, por la atención de los medios de comunicación, en fin, por el protagonismo en la atención al desastre y a sus "víctimas".

Como los desastres han sido considerados un problema de logística militar y de técnicos y organismos de socorro, no existen canales que permitan entender y aprovechar formas más orgánicas -y si se quiere intuitivas- de planificación, normalmente utilizadas por las comunidades locales para decidir su futuro. Mucho menos, existe la disposición para "oír" los mensajes, a veces sutiles, a veces expresos, que envía la naturaleza. Es posible, casi seguro, que una y otra, la comunidad y la naturaleza, no puedan formular por sí solas todas las respuestas necesarias, y que haya que complementar sus vacíos con la ayuda de científicos y técnicos. Pero para que ello no se convierta en un nuevo desastre, esa complementación debe hacerse bajo la óptica del *diálogo de saberes* y del *diálogo de ignorancias*, sobre los cuales se hablará más adelante.

### **La rigidez de las normas frente a los retos de la gestión**

Esta es la historia muchas veces contada del club que se incendió... y no dejaron entrar a los bomberos porque no eran socios. La rigidez de las normas legales, la poca flexibilidad de las instituciones públicas, la dificultad para incorporar instancias "no oficiales" dentro de los procesos de toma de decisión, la insistencia en los requisitos de forma con prioridad sobre las necesidades de fondo, son todos elementos que contribuyen a frenar en la práctica la acción de los sistemas. En el episodio de la vida de Felipe Pinillo que encabeza este capítulo, vimos cómo, a pesar de que la compañía de seguros cumplió estrictamente las normas que regulan su actividad, el resultado final no sólo fue otro desastre, sino que no tenía nada que ver con las necesidades reales del conductor accidentado, quien, recordémoslo de paso, no pudo intervenir en ninguna decisión por hallarse en "cuidados intensivos" en el hospital.

### **Dos maneras de trazar un camino**

Existen dos criterios para trazar los senderos que van a cruzar un jardín: Uno, desde el momento mismo en que se diseña el jardín, se determina el rumbo que deben seguir los caminos que van a atravesarlo y, en consecuencia, se establecen desde un principio las rutas que en concepto del diseñador *deben* seguir los transeúntes. Otro, se diseña y se lleva a cabo el jardín, y una vez hecho y abierto al público, se permite que los transeúntes, con el uso cotidiano, determinen las rutas óptimas para atravesarlo.

Algunos meses después, cuando el prado haya desaparecido bajo los pies de los caminantes, la tierra al descubierto mostrará exactamente por dónde deberán pasar los senderos, y se puede proceder entonces a "oficializarlos". En este segundo caso,

el "deber ser" constituye solamente la institucionalización del "ser". En el primer caso sucede lo contrario: el *deber ser* pretende preceder (ir antes) al *ser*, y no es raro encontrar hermosos jardines cruzados por senderos reticulares y formales que muy pocos caminantes utilizan, junto con caminos alternativos abiertos de manera natural y espontánea por la lógica de comodidad y funcionalidad de los transeúntes. Lo más probable es que en el caso en que los senderos siguen el curso óptimo trazado por los caminantes, letreros como "Prohibido pisar el prado" resulten innecesarios y redundantes.

¿Hasta dónde es válida la metáfora anterior frente al tema que nos ocupa, y en consecuencia, hasta dónde podemos derivar de ella algunos criterios aplicables a la gestión del riesgo por parte de las instituciones del Estado o de la comunidad misma a través de sus organizaciones?

Adaptado de WILCHES-CHAUX, Gustavo  
"¿ Pueden las Instituciones Pensar como la Naturaleza ?"  
Popayán, 1992.

### La concepción de la acción

Los que trabajan en el tema de desastres son, muchas veces, gente de acción, ejecutivos a los cuales las instituciones oficiales o las ONGs para las cuales trabajan, les exigen mostrar muy rápidamente *resultados materiales*. Para unas y otras, las ONGs y las entidades oficiales, resulta muy importante mostrar eficacia y eficiencia:

unas, las ONGs, porque deben demostrarles a sus donantes y financiadores que los recursos se aplican de manera muy rápida a la atención de los *damnificados* del desastre. Otras, las instituciones públicas, porque sus directivos no están en posibilidad de asumir el costo político ni el desprestigio que acarrea una acción lenta, especialmente durante las primeras semanas siguientes al desastre, cuando los medios de comunicación se encuentran especialmente pendientes y críticos frente a la acción del Estado. Además, porque los recursos del Estado están sometidos a las llamadas "vigencias presupuestales", que establecen plazos rígidos para ejecutarlos o perderlos. En conclusión, siempre hay que hacer *algo* muy rápido: cualquier cosa, pero algo. Presentar *resultados visibles* lo más pronto posible. Por eso resultan tan convenientes las casas prefabricadas o la contratación con una firma de arquitectos y planificadores para que, muy rápidamente, elaboren y presenten los planos de *la ciudad del futuro*, para comenzarla a construir de manera inmediata en el sitio del desastre. Esta es la que podríamos llamar visión de producto: un enfoque centrado en la rápida obtención de productos tangibles, físicos y materiales.

La otra, la alternativa, es la llamada visión de proceso o enfoque centrado en los procesos, para el cual más importante que los resultados materiales que se obtengan, es la manera de llegar a ellos. Sin perder de vista que todo proceso debe, tarde o temprano (y por supuesto mucho mejor si es más temprano que tarde), producir resultados tangibles.

Los paños de agua tibia y las agüitas de yerbas con limón que el médico le recomendó a la nieta de Felipe Pinillo en una de las historias anteriores, resultaban

remedios útiles y adecuados en caso de que, efectivamente, le ayudaran al cuerpo de la niña a recuperar por sí mismo la salud perdida en un tiempo determinado, sin tener que acudir a productos químicos desconocidos para el organismo. Es decir, si ayudaban a la autonomía y a la "capacidad de autorregulación" de la persona enferma. Pero si, después de ocho días, la fiebre no ha cedido, necesariamente habrá que replantear el tratamiento, es decir, el proceso. Asimismo, las inyecciones, las pastillas y el jarabe pueden curar a la niña de manera inmediata de la indigestión y de la fiebre, pero pueden disminuir la capacidad del organismo para reaccionar por sí mismo ante una sobrecarga de dulces o un virus.

Y apenas cese la acción de los remedios, volverán a aparecer los síntomas, lo cual exigirá una nueva tanda de medicamentos. (Ojo: recordemos que ésta es una guía para gestión local del riesgo y no un tratado de medicina hogareña, y no olvidemos que estamos acudiendo a ejemplos pedagógicos y no recetando a niños enfermos).

Ahora: que para una dolencia particular los paños de agua tibia y las agüitas de yerbas con limón puedan resultar de utilidad, no quiere decir que el mismo remedio le sirva siempre a la nieta de Felipe Pinillo cualquiera que sea la enfermedad, ni que todas las niñas de la misma edad resulten curadas por el mismo remedio casero en circunstancias similares. Lo mismo se puede decir del jarabe, la inyección y las pastillas. Un error en que con frecuencia incurren quienes tienen a su cargo el manejo de un desastre, es pretender que la fórmula que resultó exitosa en una situación particular, necesariamente tendrá el mismo éxito en otras situaciones, por similares que parezcan.

Cuando se enfrenta un desastre con visión de proceso, es muy posible que se obtengan resultados o productos tangibles... pero no necesariamente los que el planificador o "gestor" tenía en mente al iniciar el proceso, sino los que su mismo desarrollo determine. Para la visión de producto, éste podría considerarse un fracaso. Para la visión de proceso será un triunfo, siempre y cuando los resultados fortalezcan la autonomía de las comunidades y los ecosistemas.

### **Las distintas visiones sobre los desastres o "Una cosa piensa el burro y otra el que lo está enjalmando"**

Un dicho de los "arrieros" (conductores de recuas o caravanas de mulas) colombianos, afirma que *una cosa piensa el burro y otra el que lo está enjalmando*. Basta observarles la expresión de la cara al uno y al otro cuando el arriero le está colocando la enjalma (ese aparejo que se pone sobre el lomo para soportar la carga) al animal, para comprobar que el dicho tiene toda la razón.

Una es la visión que tienen las instituciones sobre un determinado riesgo o un determinado desastre (y sobre la comunidad afectada), y otra la visión de la comunidad sobre la crisis por la cual atraviesa. Asimismo, uno es el concepto de "acción" y de "eficiencia" que tienen las entidades oficiales, otro el de los organismos no gubernamentales, y otro el de las comunidades. Y por supuesto, otro es el concepto de eficiencia que opera en la naturaleza.

### **EL CONCEPTO DE EFICIENCIA EN LA NATURALEZA**

La carretera que conduce de Santander de Quilichao a Cali, por el planísimo valle geográfico del río Cauca en Colombia, posee larguísima rectas que les permiten a

los vehículos que las transitan alcanzar altas velocidades (o sea, alta eficiencia en términos de distancia recorrida por unidad de tiempo).

Si los ingenieros que trazaron y construyeron esa carretera la hubieran hecho llena de curvas, como las carreteras que remontan las montañas, habríamos pensado, y con toda la razón, que se robaron la plata. Porque convencionalmente aceptamos que el camino más corto -o sea el más eficiente- entre dos puntos, es la línea recta.

Sin embargo, cuando el río Cauca atraviesa la misma región geográfica, no se va en línea recta. Por el contrario: forma toda clase de caprichosos corbatines, de curvas, de rizados, de meandros.

¿ Será que el que lo trazó se robó la plata ? ¡Sólo eso nos faltaba!

La eficiencia de los ríos no está en llegar más rápido de un punto a otro, sino, precisamente, en mantener bajo control la velocidad de sus aguas, en garantizar una distribución regular de los sedimentos que acarrea, en irrigar en su recorrido la mayor área posible. Para el río no es tan importante llevar el agua a un punto (el producto), como el camino que recorre para lograrlo (el proceso).

Cuando se alteran los cursos de los ríos o se abren canales para cortar curvas y meandros, no se demoran en aparecer los desastres.

Fragmento de ¿Y qué es eso, DESARROLLO SOSTENIBLE?  
WILCHES-CHAUX, Gustavo  
DNP, PNUD, CORPES AMAZONAS Colombia. 1993

Aún más : dependiendo de sus responsabilidades y sus énfasis, entre las instituciones mismas se presentan con frecuencia distintas concepciones sobre los desastres y sobre cómo actuar antes o después de que se han presentado. E igualmente, como "la comunidad" no es un ente abstracto y homogéneo, sino un sistema dinámico y complejo en el cual confluyen múltiples intereses y contradicciones, tampoco se puede hablar de una visión única de la comunidad sobre los desastres (ni sobre sí misma ni sobre el Estado).

Desde una lógica meramente geofísica, puede parecer absurdo que una comunidad marginal urbana insista en permanecer en una zona de ladera propensa a los deslizamientos, pero desde el punto de vista de sus habitantes, el riesgo del deslizamiento puede ser el precio que se paga a cambio del fácil acceso a los sitios de trabajo (por ejemplo: lugares públicos en donde colocar ventas callejeras). El traslado a una zona libre de riesgo puede significar mucho tiempo (y costos adicionales) en bus para acceder a esos lugares de los cuales depende la supervivencia económica de la familia.

En términos exclusivamente de sismo-resistencia no podría entenderse por qué los habitantes de una zona altamente sísmica y propensa a la licuación de los suelos, como la Costa Pacífica colombiana, cambian sus viviendas de madera (livianas y flexibles) por estructuras rígidas y pesadas de ladrillo y cemento, con lo cual aumentan su vulnerabilidad frente a los terremotos. Sin embargo, desde el punto de vista de la comunidad, existen muchos argumentos que lo justifican, y que van desde el ánimo de reducir la vulnerabilidad frente a los incendios (a los cuales las

casas de madera están más expuestas que las de ladrillo), hasta razones de status, pues resulta de más categoría vivir en una casa "de material" que en una de madera. Ese cambio se identifica con ascenso, prosperidad y progreso.

Si los agentes externos logran entablar con los miembros de la comunidad *diálogos de saberes y diálogos de ignorancias*, y a través de ellos desentrañar las particularidades de cada proceso, identificar los elementos que le otorgan a la comunidad sentidos de propósito y de pertenencia y, en fin, elaborar el "mapa" de intereses, expectativas y conflictos que caracteriza a una situación concreta, se podrá, con mayores posibilidades de éxito, aplicar los aportes de la ciencia y de la técnica en beneficio de la autonomía y recuperación integral de la comunidad afectada por el desastre.

## **DIÁLOGOS DE SABERES, DIÁLOGOS DE IGNORANCIAS**

Si la realidad es apenas una expresión de la posibilidad, ¿ existe la verdad ? (La pregunta es importante porque, en una u otra forma, la educación tiene que ver con la búsqueda de la verdad).

¿ La verdad es algo "que ya está ahí", que se puede descubrir ? ¿O es más bien algo que hay que construir ?

Y si así fuera, ¿ a partir de qué ingredientes se construiría la verdad ?

Pienso que a partir de eso que hoy se conoce como "diálogo de saberes" y que lleva implícito, como parte de sí, un "diálogo de ignorancias".

Saberes e ignorancias, luces y sombras, posibilidades y carencias: el juego de claroscuros que constituye la realidad.

El diálogo entre la verdad del científico y del técnico y la verdad de la comunidad. El mutuo reconocimiento de los alcances y limitaciones de cada verdad, hasta llegar a una lectura compartida (aunque no necesariamente única) de la realidad.

El diálogo de saberes es el antídoto contra la soberbia de la verdad única, absoluta y total: un pecado capital en el cual incurren con frecuencia quienes tienden a pensar o que las únicas fuentes posibles de la verdad son la ciencia y la academia, o que el único conocimiento valioso y válido proviene del saber empírico popular.

Fragmento de La Letra con Risa Entra  
WILCHES-CHAUX Gustavo  
FES, ECOFONDO, FONDO FEN (1996)

## **COMO ME VES Y COMO SOY / COMO TE VEO Y COMO ERES COMO ME VEO Y COMO SOY / COMO TE VES Y COMO ERES**

*El tiempo y el espacio en síno tienen una sola lectura objetiva, sino muchas lecturas en las cuales los contenidos imaginarios son muy importantes. Las ciudades, las regiones y los pueblos son todos espacios imaginarios y no sólo físicos...*

SILVA TELLEZ, Armando. *Imaginario Urbanos: los casos de Bogotá y São Paulo* (Tercer Mundo Editores, Bogotá 1991)



## DÉCIMO ACTO

*Un día un muchacho, hijo de un antiguo compañero de escuela de Felipe Pinillo, va a visitar a Felipe y a llevarle una carta que su papá le envía desde el campo. Muy emocionado, Felipe lo lleva a conocer el taller, incluyendo un pequeño depósito en donde Felipe guarda con mucho celo las herramientas más valiosas y dé las cuales se siente más orgulloso, luego de que termina la visita, Felipe regresa al depósito a buscar un micrómetro de precisión que necesita para tomar unas medidas muy exactas, y encuentra con sorpresa que el aparato ha sido robado. Muy molesto, se culpa a sí mismo por haber dejado entrar al taller -y especialmente al depósito- a un muchacho **"con: esa cara de ladrón"**. Sale a caminar por los alrededores del taller con la esperanza de que se le ocurra algún plan para recuperar la herramienta, y en una esquina se encuentra, sospechosamente cruzado de brazos, al hijo de su antiguo compañero. La forma de pararse, la manera de saludar, y la indudable cara de ladrón, le confirman a Felipe que ese muchacho se tiene que haber robado el micrómetro, Felipe regresa muy contrariado a su casa, y cuando se prepara para dormir, abre el armario en donde guarda la pijama, y allí, en medio de la ropa, encuentra el costoso aparato de precisión. Recuerda entonces que unas noches antes un colega le había devuelto el micrómetro, y que en lugar de colocarlo inmediatamente en su sitio en el depósito, Felipe lo había dejado entre su ropa en el armario y luego se había olvidado de llevarlo al taller. Muy contento, en lugar de acostarse a dormir, Felipe sale a tomarse unas cervezas a un bar cercano para celebrar la aparición del aparato. Allí se encuentra con el hijo de su amigo ... **y ya se le había quitado la cara de ladrón.***

Adaptado a partir de un cuento chino

Un imaginario es un conjunto de imágenes, es decir, de ideas a través de las cuales nos representamos el mundo. Alguien afirmaba, con razón, que nosotros no nos relacionamos con la realidad de manera directa, sino por intermedio de las imágenes subjetivas que poseemos de ella. Incluso los datos supuestamente "objetivos" que poseemos del mundo -como las cifras estadísticas, las mediciones exactas, las fotografías, etc.- son interpretados y sólo adquieren sentido o significado, a la luz de esos imaginarios.

Así como dicen que uno no se casa con una sola mujer sino con tres mujeres distintas : la que uno  *cree*  que es, la que  *verdaderamente*  es y la que  *se vuelve*  cuando se casa con uno (una mujer puede también, válidamente, afirmar que se casa con tres hombres distintos), asimismo en las relaciones comunidad-Estado o comunidad-ONGs, no existe una sola, sino por lo menos tres comunidades : la que de verdad es, la que la agencia del Estado o la ONG creen que es y la que se vuelve cuando entra en contacto con el Estado o con la ONG (y asimismo, desde la óptica de la comunidad, no existe tampoco un solo Estado ni una sola ONG).

Esa diversidad de imaginarios - de colecciones de imágenes e ideas, muchas veces contrapuestas entre cómo ven una situación las comunidades y cómo la ven los actores externos - es especialmente aguda y conflictiva en los escenarios de riesgo y, por supuesto, en situaciones reales de riesgo o desastre.

Hasta hace poco tiempo las únicas visiones "válidas" sobre vulnerabilidad, amenazas y, en consecuencia, riesgos, eran aquellas desarrolladas de manera

"objetiva" y "científica" por las ciencias naturales y las disciplinas técnicas o "ingenierías". Debemos reconocer que hoy esa situación tiende a cambiar, al menos en la teoría: se reconoce no solamente que los escenarios son dinámicos y cambiantes y que las lecturas estáticas pierden muy rápidamente validez, sino que existen distintas visiones e interpretaciones posibles y validas sobre una misma situación, y que tanta razón puede tener quien interpreta un escenario con los ojos de la ciencia y de la técnica, como quien la interpreta a la luz del conocimiento local, popular y tradicional.

La aceptación de la validez de las distintas visiones, de los distintos imaginarios y de las distintas subjetividades, no sólo tiene trascendencia teórica y conceptual, sino que se traduce en actitudes y afectos o desafectos, en comportamientos prácticos y, en últimas, en las decisiones que de un lado u otro se tomen para enfrentar una determinada situación.

En la práctica, sin embargo, por lo general los organismos oficiales, la cooperación internacional, las organizaciones no gubernamentales y muchos expertos o profesionales de distintas disciplinas, siguen manejando estereotipos, o sea, imaginarios preconcebidos sobre cómo son o cómo deberían ser y actuar las comunidades frente a una situación determinada, los cuales suelen no coincidir con los imaginarios que las comunidades tienen sobre sí mismas ni con sus aspiraciones y sus expectativas.<sup>10</sup>

Cuando los imaginarios de las comunidades locales no son tenidos en cuenta por los actores externos (instituciones oficiales, agencias internacionales, ONGs, etc.), que diseñan su intervención exclusivamente desde la óptica de sus propios imaginarios, se corren los siguientes riesgos:

- ➔ Que los planes desconozcan las particularidades específicas de cada comunidad y situación.
- ➔ Que resulten imposibles en la práctica los diálogos de saberes y los diálogos de ignorancias, tendientes a construir de manera conjunta entre los distintos actores sociales un imaginario compartido de la realidad.
- ➔ Que se pretendan aplicar soluciones genéricas para situaciones muy diversas, con características y necesidades muy distintas.
- ➔ Que las soluciones aparentemente irreprochables desde el punto de vista científico, técnico o administrativo, carezcan totalmente de sostenibilidad, aceptación y sentido desde el punto de vista social, político y cultural.

---

<sup>10</sup> Cuando el terremoto del Paéz (1994) llegó a NASA KIWE, la institución creada por el Gobierno colombiano para coordinar la recuperación de las comunidades afectadas, un proyecto de un arquitecto de Bogotá, para construir viviendas circulares y subterráneas, a la manera de los hipogeos o cámaras funerarias precolombinas de la región de Tierradentro, zona del desastre. El profesional sustentaba su propuesta sobre el argumento de que los indígenas -población predominante en la zona afectada - debían vivir de acuerdo con la cultura de sus antepasados, sin reflexionar que no necesariamente existe un vínculo directo entre las culturas actuales de la región y los constructores de los hipogeos, pero sobre todo, en que éstos no correspondían a una arquitectura para los vivos, sino en una arquitectura para los muertos. El mencionado arquitecto nunca entendió por qué su proyecto no tuvo acogida en NASA KIWE.

- ➔ Que no se logren promover procesos reales de participación y apropiación por parte de los actores locales, sin lo cual cualquier acción carece de sostenibilidad en el mediano y largo plazo.
- ➔ Que la intervención externa satisfaga las aspiraciones de los actores externos pero carezca de significado o incluso resulte perjudicial o contraproducente para las comunidades.
- ➔ Que las evaluaciones de los planes y programas carezcan de significado real (más allá de las meras formalidades burocráticas), con lo cual se desaprovechan las experiencias exitosas, se perpetúan los errores y se consolidan los estereotipos o falsos imaginarios de la realidad.

### **Cuando ni tú te ves como yo te veo, ni tú me ves como yo me veo : conflictos entre imaginarios**

El conflicto entre los imaginarios de los agentes externos (instituciones de gobierno, agencias internacionales, ONGs) y los imaginarios de la comunidad local y sus actores, se manifiesta a través de distintas expresiones. Las diferencias en cuanto a imágenes, conceptos y preconceptos no se limitan al campo de lo teórico y conceptual, sino que trascienden a la comprensión y manejo de los tiempos, de los ritmos, de las formas de actuar para alcanzar determinados resultados y, por supuesto, a los resultados mismos y, como anotamos atrás, a los criterios para medirlos y evaluarlos.

En el imaginario tecnocrático, por ejemplo, los desastres se dividen en fases o etapas más o menos definidas en el tiempo. Se habla así de que inmediatamente después del impacto (que en la terminología que hemos venido utilizando equivaldría al momento de la ocurrencia del fenómeno desencadenante), viene una primera etapa de emergencia (dominada por los organismos de socorro y caracterizada por la búsqueda y rescate de víctimas, la clasificación y remisión de heridos a los centros de atención médica, la remoción de escombros, la recuperación de pertenencias "rescatables", la construcción de albergues temporales, etc.), posteriormente una de *rehabilitación* (en la cual los afectados comienzan a dar pasos hacia la búsqueda de una nueva "normalidad") y por último una de reconstrucción (en la cual ya se comienza a consolidar una "nueva vida" adaptada a las circunstancias emergentes del desastre). Se afirma también que la etapa de reconstrucción debe reintegrar a la comunidad afectada lo antes posible al proceso de desarrollo.

Esas etapas indudablemente existen, pero ni su duración ni sus características se pueden generalizar ni a todas las formas de desastre (ya sean provocados por terremotos, inundaciones, sequías, deslizamientos, accidentes tecnológicos, etc.), ni a todos los actores sociales afectados por un mismo desastre. Algunas agencias internacionales, por ejemplo, poseen fondos especiales para atender programas de emergencia, los cuales solamente pueden aplicarse dentro de un límite prefijado de tiempo (por ejemplo 90 días) después de ocurrido el fenómeno desencadenante, después del cual ya no es posible hacer uso de esos fondos, así un determinado grupo social dentro de la comunidad afectada todavía se encuentre en situación de emergencia. Asimismo, es posible que muy rápidamente después del paso de un huracán, un sector de la sociedad afectada penetre en la etapa de reconstrucción

(aquéllos cuyos bienes estaban protegidos por una póliza de seguro), mientras los miembros de otro sector tardan varios años en recuperar las más mínimas condiciones de subsistencia. Asimismo, mientras para unos el desastre puede significar la pérdida de todos sus bienes y oportunidades, para otros puede significar la única posibilidad verdadera de mejorar su calidad de vida (desastrosa en condiciones "normales") e incorporarse al desarrollo.

Ya habíamos mencionado también cómo las lecturas o percepciones de los técnicos y de las comunidades sobre las amenazas, las distintas formas de vulnerabilidad y los riesgos resultantes (y en consecuencia sobre la manera de "gestionarlos"), también suelen presentar discrepancias. Una mamá les enseñaba a sus hijos que los animales inofensivos son el tigre, el león, la pantera, el lobo y la hiena, y que los animales peligrosos son la gallina, el pavo, el pato y el ganso. Por supuesto, era t la mamá lombriz hablándoles a sus hijitos.

Ni la visión de las comunidades ni la visión de los agentes externos pueden reclamar para sí la posesión de la verdad absoluta. La conciencia sobre la relatividad de los distintos saberes debe dar lugar a los *diálogos de ignorancias* y *diálogos de conocimientos*, como única forma de establecer una *comunicación* efectiva, que permita convertir las discrepancias en oportunidades.

### **Reconciliando imaginarios para la gestión del riesgo**

La gestión del riesgo, sus programas y proyectos, deben partir de una lectura de los imaginarios que posee la comunidad sobre la vulnerabilidad, las amenazas y los riesgos (llámenlos o no con esos nombres) y del diseño de estrategias flexibles de intervención, apropiadas a las condiciones locales. Entender y analizar estos imaginarios resulta de crucial importancia para entender el comportamiento y las motivaciones de la población frente a los riesgos y su gestión, y para hacer de ésta un proceso verdaderamente participativo, descentralizado, popular y real.

La gestión del riesgo no puede ni debe ser sólo un "cómo hacer", juzgado y aplicado según un imaginario formal y "objetivo" (desde el punto de vista de quién lo trata de imponer). Todo imaginario es portador de un conjunto de valores, significados y relaciones de poder, traducidas e interpretadas por las poblaciones con base en sus propios imaginarios. Es decir, debemos lograr que para efectos de la gestión del riesgo, la ciencia y la tecnología se sustenten y articulen con los imaginarios "vividos" y "sentidos" de la población. Ello implica que no existe un sólo modelo o una única fórmula para la gestión del riesgo, sino muchas fórmulas y modelos posibles, para igual número de contextos específicos.

Un primer paso para caracterizar estos modelos, es determinar las herramientas que nos permitan descifrar la especificidad de cada contexto y traducirlo e interpretarlo a la luz de nuestras propias concepciones y de las concepciones de los pobladores locales (diálogo de imaginarios). De ahí la necesidad de definir con precisión las diferentes variables que, en su conjunto, conforman *la incapacidad de absorber el impacto o recuperarse de los efectos de las amenazas*; o sea, la vulnerabilidad que, de por sí, constituye un buen punto de partida para realizar un trabajo eficaz. La población puede ser más receptiva frente a estrategias que satisfagan sus necesidades más sentidas y que puedan introducirse con facilidad en su mundo tecnológico, que ante estrategias exóticas y sin una conexión evidente con sus necesidades más inmediatas. En otras palabras, las estrategias propuestas en

función de la gestión del riesgo deben poseer sentido y significado a la luz de la cosmovisión expresa o tácita y de las vivencias cotidianas de la comunidad. Es decir, deben ser sostenibles desde el punto de vista ideológico y cultural.

A continuación sugerimos algunos principios metodológicos que deberían caracterizar cualquier tipo o forma de intervención externa en una comunidad:

- ❖ Partir no de una consideración puramente instrumental del riesgo, sino del análisis de la vulnerabilidad real de la población tal como está representada en su propio imaginario. Esto requiere una cierta penetración e inmersión en las realidades de la población así como capacidad de interpretación y síntesis. Una tarea que aparentemente se acerca más al arte que a la ciencia.
- ❖ Tomar en cuenta el peso que les asigna la población a riesgos de distinta índole, en las diferentes esferas: agricultura, empleo, vivienda, medio ambiente, etc. Asimismo, conocer y reconocer la existencia y coexistencia de estructuras mágicas, míticas y racionales o no racionales que se manifiestan en su interpretación de los desastres y en su forma de actuar.
- ❖ Construcción de alternativas tecnológicas reales que partan del mestizaje del aporte científico y técnico exógenos y los imaginarios endógenos. La producción de planes y programas debe partir del impulso de un proceso de planificación, el cual significa articularse a los actores reales que toman las decisiones acerca de la construcción del espacio y el entorno.
- ❖ En vez de introducir "paquetes tecnológicos" rígidos y no desagregables, es preferible introducir elementos de tecnologías que pueden "mestizarse" con el mundo tecnológico existente en la población y someterse a las adaptaciones, modificaciones e innovaciones que se les impongan. Vista como parte de un proceso, la tecnología de la prevención puede convertirse en elemento dinamizador del desarrollo social, económico y cultural y pasa a ser un componente más del proceso de cambio. Que la misma población cambie del estatus de "objeto" a "sujeto" en la gestión del riesgo, siendo y haciéndose participe de todas las fases del proceso.

MASKREY, Andrew : Comunidad y Desastres en América Latina :  
Estrategias de Intervención . LA RED : Viviendo en Riesgo

El éxito de cualquier estrategia depende de que resulte apropiada a las condiciones reales y locales de amenaza, vulnerabilidad y riesgo. Todas estas condiciones son inestables y efímeras en sí. Esto significa que las medidas para la gestión del riesgo que sean apropiadas en un momento dado, tendrán que ser constantemente revisadas, reconstruidas y reensambladas en nuevas combinaciones, según los cambios de la vulnerabilidad (al igual que de las amenazas). Asimismo, significa reconocer como inevitable la provisionalidad tanto de los éxitos como de los fracasos logrados, y enfatizar la gestión del riesgo como un proceso dinámico más que como un programa categórico que tenga un comienzo y un fin definidos en el tiempo.

Es importante la creación de sistemas de información que permitan identificar los patrones locales de vulnerabilidad, conocer los niveles de riesgo reales, su distribución espacial y su evolución temporal, y monitorear o hacerles seguimiento a los cambios que ocurren en ellos. Sólo así se podrá actuar de manera adecuada.

Además, estos modelos deben responder al imaginario que tiene la población sobre su propio futuro: lo que una población decide que quiere llegar a ser, su imagen ideal, suele ser un factor determinante en las decisiones que se toman. Las necesidades raras veces son "objetivas" según los criterios de los agentes externos. Están condicionadas por la cultura pasada y presente y por las aspiraciones y sueños futuros. Una comunidad no se define solamente por lo que es, o por lo que el promotor o investigador o especialista creen que ella es o le parece que debería ser, sino por lo que ella misma, la comunidad, quiere llegar a ser.

Los imaginarios que se generen a partir de ese diálogo de visiones, deberán poner mayor énfasis en la posibilidad de armar propuestas apropiadas de gestión del riesgo (planificación, rehabilitación, reconstrucción, prevención, mitigación y manejo de desastres) utilizando recursos institucionales, materiales y tecnológicos locales y regionales, dimensionar el papel que puede cumplir el apoyo internacional y contemplar la aplicación de modelos de crédito, tecnologías y otros instrumentos que sean apropiados y sensibles a los diferentes imaginarios reales que existen a nivel local y regional.

## LO LOCAL COMO ESCENARIO DE ENCUENTRO

La comunidad es un escenario de relaciones sociales múltiples. Es un espacio donde se concentra la diversidad y heterogeneidad en toda su expresión. Por ello se produce la formación de múltiples y simultáneas identidades colectivas. Ámbito fundamental para la mediación social entre lo individual y lo público, es la instancia privilegiada de regulación y universalización de los intereses.

CARRIÓN, Fernando

"Ciudad y Comunicación". Universidad Pontificia Bolivariana

Según un postulado fundamental del pensamiento "ambientalista", es necesario *pensar globalmente y actuar localmente*. Lo local, como afirma Carrión, constituye el "ámbito fundamental para la mediación social entre lo individual y lo público (...) la instancia privilegiada de regulación y universalización de los intereses."

El espacio local, y en particular el municipio como su expresión política y administrativa, es el escenario en donde se producen, con todas sus implicaciones conceptuales y prácticas, los encuentros y desencuentros entre imaginarios, entre intereses contrapuestos, entre y actores sociales. Lo local es entonces el escenario inmediato del conflicto, pero también el espacio en donde surge y se concreta la posibilidad de la concertación.

El gobierno local (la administración municipal) es el órgano político y de gestión más cercano a la vida cotidiana de la comunidad, el que tiene un contacto más directo y una ingerencia mayor sobre los problemas que afectan la calidad de vida de los miembros de la comunidad. Podemos afirmar que las autoridades municipales tienen la responsabilidad de administrar los espacios de la cotidianidad.

En el municipio (entendido no sólo como la administración municipal con un alcalde a la cabeza, sino como la expresión política de lo local), se concretan en un espacio y un tiempo determinados, los procesos históricos, políticos, sociales, económicos y culturales que constituyen el ser mismo de una comunidad, su particularidad y su

diversidad, su identidad y su heterogeneidad. El municipio constituye también la bisagra o interfase entre lo privado y lo público y entre lo local, lo regional y lo nacional.

El concepto genérico de municipio, por supuesto, no denota una única realidad. Dentro de la misma denominación se encierran muy distintas realidades, no solamente desde el punto de vista de su dimensión física y del tamaño de su población, sino de los procesos históricos que llevan a su conformación, de sus características ambientales, de la manera como se entiende y se expresa en cada uno el concepto de desarrollo, etc. En fin, existe tanta heterogeneidad dentro del concepto de municipio, como dentro del concepto de comunidad.

Uno de los elementos que diferencian a unos municipios de otros, es la fortaleza o debilidad de su estructura política y de gestión: es decir, las características de la administración municipal, lo cual adquiere una importancia especial en cuanto al tema de la gestión del riesgo y, en general, la capacidad para evitar o mitigar un desastre o para recuperarse de sus consecuencias.

Como veremos más adelante, 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, que en consecuencia requieren la intervención de agentes y recursos externos para superar sus efectos nocivos sobre las comunidades afectadas. Pero 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 (pobladores, instituciones y recursos locales, autoridades municipales).

El reconocimiento del municipio como unidad de gestión política, tendencia que ha adquirido auge en los últimos años, no siempre ha significado, sin embargo, un fortalecimiento real de la capacidad de gestión de las autoridades municipales. La enorme brecha existente entre las responsabilidades que debería asumir la administración municipal y los recursos (económicos, técnicos, humanos) disponibles, ha significado en la práctica que los municipios (como entes de gestión) se limiten a tratar de garantizar la prestación en el corto plazo de algunos servicios públicos básicos, mientras se dejan totalmente de lado actividades de mediano y largo plazo como la planificación del desarrollo, la regulación sobre el uso del suelo, la gestión del riesgo y, en general, la gestión de la sostenibilidad en toda su globalidad.

La poca capacidad de gestión de muchas administraciones municipales, la alta rotación y poca capacitación de sus funcionarios, las limitaciones presupuestales, las dificultades normativas y de trámite, los vicios burocráticos y la corrupción, el poder real que conserva el centralismo y la visión de corto plazo, constituyen obstáculos que impiden que los municipios asuman plenamente su papel como unidades básicas de gestión de lo público.

Sin embargo la tendencia hacia el fortalecimiento de lo local, incluido lo municipal, parece irreversible en el futuro. Entre otras razones, porque lo local constituye el más inmediato escenario para la participación de la comunidad.

## **YO PARTICIPO, TÚ PARTICIPAS...**

Si no entendemos la participación sólo con el criterio restrictivo con que la define el diccionario como "tener parte en algo o de algo", sino con un criterio más dinámico, comprometido y vivencial, según el cual participar es "ser parte de algo", "ser parte de un proceso", y si recordamos cómo identificamos al municipio como el territorio en el cual se concretan los procesos históricos, políticos, sociales, económicos y culturales que determinan el ser de una comunidad, entendemos por qué el municipio constituye el espacio natural para la participación comunitaria.

Construir una cultura de la participación comunitaria no es fácil. Primero, porque llevamos muchos años con el "participómetro" apagado y no sabemos bien ni cómo estimular y apoyar una verdadera participación, ni cómo participar. Obligatorio como se ha vuelto el término "participación", el verbo se conjuga muchas veces *yo participo, tú participas, el participa, ella participa... ellos deciden*.

Para la autoridad pública fomentar una real participación significa ceder parte del poder. Para el ciudadano la verdadera participación significa pasar de la denuncia a la propuesta e incluso a la decisión, lo cual significa responsabilidad. Y no siempre unos están dispuestos a ceder su poder ni otros a asumir responsabilidad.

Especialmente difícil resulta comprometer a las comunidades para una verdadera participación en la gestión del riesgo. Si los desastres siguen interpretándose desde muchos sectores del Estado como una responsabilidad exclusiva de los organismos de socorro, tampoco las comunidades son ajenas a esa interpretación. Ante urgencias mucho más apremiantes e inmediatas, el tema del riesgo (y aún el más manoseado de la prevención de desastres), ocupa un lugar muy bajo en la lista de las prioridades. Muchas veces las organizaciones de la comunidad están más influenciadas por la idea de que participar es tener acceso - aún temporal - a un determinado cargo público o a un cierto auxilio presupuesta!, que asumir un papel activo, decisorio y responsable en la construcción de un modelo de sociedad. La participación, por último, sigue dependiendo todavía de la "benevolencia" del funcionario que define si la admite o no, pues no siempre existen mecanismos, instancias, procedimientos y canales definidos para garantizar que la verdadera participación sea una realidad.

En conclusión, superar los obstáculos que todavía se oponen a una verdadera gestión del riesgo, participativa y basada en lo local, significa revisar a fondo muchos elementos de nuestra cultura, tarea que, podemos afirmar, se ha comenzado ya (en alguna medida debido a que la ocurrencia y recurrencia de desastres ha obligado a los gobiernos y a las comunidades a descubrir nuevos parámetros de relación), pero que todavía tiene mucho camino por recorrer.