

## Riesgo de Desastres y Gestión del Riesgo desde un marco social de análisis

*José Hernando Ávila-Toscano  
Ailed Marengo Escuderos*

### 1. Riesgo y desastres, del enfoque técnico a una concepción psicosocial

Decir que un concepto o fenómeno tiene muchas definiciones producto de los diversos enfoques para su estudio por lo cual resulta difícil precisar su clara delimitación, puede tomarse como una especie de cliché académico o “frase de cajón” conceptual, sin embargo, no sabemos si haya otra forma más apropiada de iniciar la descripción del concepto de *riesgo*, el cual ha tenido toda clase de enfoques, algunos muy técnicos, otros centrados en visiones más o menos parciales según sea el campo de interés desde el cual se le aborda. Como respuesta a esta realidad, Hewitt (1997) propone entender el riesgo como un proceso en lugar de asumirse como un fenómeno específico o aislado.

Pese a esta intención, la abundancia de conceptos y de clasificaciones de los riesgos ha sido una tendencia común desde la década de 1980 cuando se inicia el aumento en el registro de investigaciones cuyo interés especial radicaba en el riesgo (Lara, 2013). Así como conceptos, clasificaciones hay muchas, desde las más técnicas y centradas en aspectos instrumentales, como clasificar los riesgos de acuerdo a los fenómenos físicos naturales o producidos por el hombre, hasta la concepción más psicológica y sociológica de los mismos.

Tradicionalmente la clasificación del riesgo se ha enfocado desde una visión técnica dada la utilidad de sistemas de medición estadísticos cuyo fin es la cuantificación, propiedad que hace a este sistema de clasificación perdurable independientemente del momento histórico en el que se presenten los siniestros, es decir, se trata de un modelo universal en el que el

riesgo está medido en el cálculo de la peligrosidad de una amenaza por la vulnerabilidad del entorno (López & Luján, 2000). Un sistema de análisis quizá contradictorio es el que surgió de las entrañas de los enfoques sociales, desde los cuales el papel del examen y de las valoraciones subjetivas que realizan los individuos es esencial para la consideración de los riesgos, este enfoque es precisamente el que mayor interés cobra en el estudio que aquí proponemos.

El riesgo como constructo mental o social presenta diversos niveles de complejidad que poco a poco convierten su gestión en un proceso de mayor dificultad. Aún hoy es innegable que faltan avances para aumentar la certeza de las evaluaciones — objetivas — que permitan acrecentar la confiabilidad en lo dicho por los expertos, es decir, que le permita a la comunidad disminuir la incertidumbre y el desconcierto por los impactos que podrán presentarse ante la eventual aparición de un desastre natural (Rivera, 2009). Aunque no hay que negar que gracias a los avances alcanzados hasta el momento, se pueden vislumbrar los desastres en algún porcentaje para así prevenirlos, esto permite clasificar cada comunidad, sector, ciudad, entre otros, en diversos tipos de riesgo (Caram & Pérez, 2006).

La noción de riesgo es bastante amplia y los enfoques de análisis igualmente diversos, para el caso expuesto en este documento nos hemos ajustado a la propuesta abarcadora de Mariana Caram y Soledad A. Pérez (2006), quienes desde el análisis de la ocupación de tierras en sectores suburbanos lograron una diferenciación de diversos tipos de riesgos exponiéndolos como categorías generales que hacen referencia a cada uno de los contextos o ambientes en los cuales se puede presentar un desastre, hablamos entonces de riesgos ambientales, sociales y mentales. Esta es una clasificación que para los propósitos de este estudio resulta viable, si bien muchas investigaciones difieran entre sí o enumeren más clasificaciones del riesgo por su contenido, hemos logrado abarcar lo principal en los tres elementos anteriormente mencionados.

Por su parte, un aspecto que sí ha sido unificado en cuanto a la definición de los riesgos, es que los procesos sociales desempeñan un papel importante, puesto que se terminan convirtiendo en los medios y las posiciones — visiones, perspectivas y lugares específicos — claves a tomar en cuenta para la construcción de medidas mitigantes o emprender acciones preventivas (Hacking, 2001).

### **1.1. Riesgos ambientales**

Al definir los riesgos ambientales se debe tener en cuenta que se consideran los contextos fuertemente condicionados por el sistema inmobiliario y de finca raíz de la población a la que pertenece, junto con las deficiencias que puedan tener las leyes o políticas que regulan los aspectos de construcción, además de aquellas políticas que apunten a brindar viviendas propias a la población de escasos recursos, que son los más vulnerables en los aspectos de ubicación y asentamiento; en América Latina las pocas posibilidades de acceso al suelo urbano constituyen una de las principales formas de pobreza y abandono de la población (Caram & Pérez, 2006).

Según Hacking (2001), las ocupaciones de estas poblaciones suelen darse en tierras inestables, vacantes, *desechadas* y por ende carentes de las condiciones mínimas para la habitabilidad, esto muchas veces amparado por comercializaciones residuales que no garantizan a la población las especificaciones apropiadas para las construcciones frente a los riesgos (estudios de suelos, señalizaciones, rutas, entre otros); además de lo anterior se debe tener en cuenta que la población expuesta a este tipo de riesgos muchas veces no alcanza a realizar compras de predios o viviendas, sino que, invaden los predios disponibles que les brinden una oportunidad de asentamiento en muchos casos por encima de los dueños *invisibles* de los terrenos, convirtiéndose así en ocupantes “ilegales” de los mismos. Todo lo anteriormente descrito, produce una exposición directa con inseguridades tales como posibles inundaciones, derrumbes, contaminación (Caram & Pérez, 2006), que para efectos de clasificación entrarían en este tipo de riesgos.

### **1.2. Riesgos Sociales**

El riesgo social puede definirse como un estado generado por el temor al desarraigo y a la forzada ocupación de zonas estigmatizadas, además de la clara inseguridad en la tenencia. En este tipo de riesgo es posible vislumbrar las diferentes nociones que poseen los actores que interactúan entre sí y que se encuentran involucrados en el problema (Caram & Pérez, 2006). Cuando hablamos de la interacción nos referimos específicamente al concepto expuesto por Hacking (2001), en el que se definen estos procesos como las relaciones que se producen entre los conceptos que se aplican a las personas, por los que sus acciones podrían o no verse modificadas además de las categorías que entrarían a definirlos dentro de sus comunidades.

Cuando los miembros de una comunidad se encuentran en este estado, comienza a cobrar gran importancia la solidaridad inmediata de los supervivientes, porque de una u otra forma esto demuestra las diferentes formas organizativas propias de las redes establecidas antes de la exposición al riesgo, además del apoyo que se genera por parte de la sociedad en general, pero no sólo con sus iguales sino también por parte de los organismos de socorro y las ayudas nacionales e internacionales; todos estos aspectos resultan relevantes a la hora de comprender las redes sociales generadas en cada comunidad, que en la mayoría de los casos y a pesar de la destrucción, sirven de base para volver a construir y retomar la rutina de vida luego de la emergencia (Quiceno, 2005).

### **1.3. Riesgos mentales**

Según Renn (2005), el riesgo desde la construcción mental, puede ser definido como, *“una combinación entre lo que se observa y experimenta, permitiendo crear diferentes escenarios de acuerdo a dicha experiencia”* (p. 23). Por su parte, Beck (1998) señala *“en las definiciones del riesgo se rompe el monopolio de racionalidad de las ciencias”* (p. 35), es decir, una vez que los seres humanos se enfrentan a una situación de riesgo, mentalmente pueden vislumbrar cómo aparecen todas las pretensiones, intereses y puntos de vista como actores en conflicto. Es así como se llega a convertir al riesgo en una excusa para la lucha de poderes, en la que se buscan posiciones más ventajosas dentro de la sociedad por parte de los afectados, organizaciones y la misma administración. Cada una de las posiciones adoptadas por los actores involucrados intenta defenderse desde su vulnerabilidad con diferentes definiciones de riesgo, lo que implica alejar aquellos que no significan una posición ventajosa y por el contrario destruyen su estabilidad. Todo esto debe ser tenido en cuenta, para entender cómo desde una perspectiva mental, el suelo, las plantas, el agua, los animales y cualquier otro factor de *“amenaza”* puede ser tomado desde la sociedad como una construcción dañina para el común y así unos pocos actores se convierten en las voces de sus iguales, de tal forma que *“esta pluralización es evidente para la referencia de los riesgos a los valores y a los intereses: el alcance, la urgencia y la existencia de los riesgos oscilan con la pluralidad de valores y de intereses”* (Beck, 1998, p. 37).

Esta clasificación de los riesgos desde una perspectiva más social que *tecnicista* representa un valioso aporte para la comprensión del fenómeno en el marco del hecho social, pues introduce en gran medida al objetivo emprendido a lo largo de este capítulo, comprender la participación de lo social y lo humano frente a los riesgos, las emergencias y los eventuales

desastres, todo ello como una forma primaria de reconocimiento del papel cultural y social en el desarrollo de procesos políticos y de gestión del riesgo lo suficientemente pertinentes e idóneos para una determinada sociedad. Sin embargo, antes de adentrarnos más claramente en estos elementos, resulta necesario entender también la noción del desastre desde esta misma complejidad social que intentamos retratar en este trabajo.

Los desastres pueden ser definidos como eventos que ocurren en un tiempo y espacio determinados, en los que se involucran conjuntos de condiciones físicas y sociales de las cuales cualquier comunidad o grupo puede ser víctima (Kreps, citado en National Research Council of the National Academies, 2006). Ya ésta es de por sí una concepción con aspiraciones de integralidad frente al concepto, pues trasciende lo meramente técnico y estadístico, para incluir componentes humanos y culturales indisolublemente asociados a tales episodios. En otras palabras, los desastres deben ser entendidos de manera integral para que su estudio, abordaje e intervención sean igualmente abarcadores para brindar especial atención al factor humano, tanto como a los elementos técnicos, económicos y demás. Al respecto, el *Committee on Disaster Research in the Social Sciences* (CDRSC) del *National Research Council of Science of the National Academy* (NRC, 2006), afirma que el estudio de los desastres debe tener en cuenta aspectos como la magnitud y el impacto físico, en la misma proporción de importancia que sus efectos en las posibles rupturas que se puedan presentar en las redes sociales de la población afectada, puesto que los conjuntos de alteraciones físicas y sociales generadas por los desastres, se aprecian claramente en las transformaciones de los grupos humanos y en el cambio o deterioro de sus dinámicas de interacción (NRC, 2006), entre otras propiedades.

Lo anterior enuncia el enfoque actual sobre el fenómeno, asumido con el interés de comprender los desastres como sucesos con definiciones eminentemente sociales, esto debido a que generan el impacto anteriormente mencionado, pero principalmente por las posibles respuestas que cada organismo político-administrativo y civil asume (Madariaga, Sanandrés & Quintero, 2013), las cuales son diferentes en cada sociedad, pero que finalmente, terminan junto al desastre, influyendo por completo en el tejido social y en las dinámicas sociogrupales (Lavell, citado en Quiceno, 2005).

Al respecto Morales-Soto et al. (2008), señalan que la capacidad de organización institucional y de la comunidad resulta ser un elemento decisivo tanto en la prevención del riesgo como en la respuesta de mitigación ante el desastre, puesto que carecer de dicha capacidad o que la misma sea de-

ficiente, merma la posibilidad de atención y simultáneamente aumenta la posibilidad de sufrir daños económicos, de salud, pérdida de vidas humanas, así como de mostrar lentitud o ineficiencia en la respuesta de protección y atención de víctimas. Incluso en países con un sistema de protección a la sociedad civil adecuadamente organizado, por ejemplo en Estados Unidos con el Huracán Katrina (Pierce, Pittard, West & Richardson, 2007), o en Japón con el terremoto de Kobe o gran terremoto de Hanshin (Shaw & Goda, 2004) se han registrado vulneraciones importantes al bienestar y desarrollo social, económico y político producidas por el impacto de los desastres cuyos efectos hacen colapsar sistemáticamente a una nación (Morales-Soto et al., 2008).

Una concepción del riesgo de desastres pensada desde lo social, que atiende las demandas culturales y contempla el reconocimiento de la intervención sobre el riesgo como estrategia de protección y potencialización de lo humano, implica entonces el diálogo entre la institucionalidad de una nación y sus comunidades con miras a la adopción de medidas protectoras que estén dirigidas a la atención de las emergencias, pero esencialmente a su prevención, gracias a la educación social acerca del riesgo, de su reconocimiento, y de la adopción de patrones de conducta individual y social que permitan de antemano mitigar los riesgos, es decir, se trata de planes de acción que privilegian el trabajo sobre la vulnerabilidad, todo esto se deriva entonces de una construcción social del riesgo. Esto pone lo público al servicio del cuidado social, y a las comunidades al servicio de lo público.

Ahora bien, tal cuestión nos introduce en la discusión del riesgo como construcción social, lo cual necesariamente implica comprender lo individual y las particularidades culturales de las personas y grupos de cara a la forma como asumen el riesgo, pues se trata de un aspecto muy importante para la generación de adecuados sistemas para su gestión. A continuación ahondaremos más en este aspecto ofreciendo además una visión importante del riesgo, en la que se parte de la percepción sobre el mismo que la sociedad construye.

## **2. El riesgo de desastre y la Percepción del Riesgo como construcción social**

La gestión del riesgo ante los desastres no puede asumirse desde una postura impositiva, un Estado a través de sus leyes y sistemas de gestión podría desarrollar procedimientos sofisticados para la prevención del riesgo así como para la mitigación y recuperación ante los desastres, sin embargo, gran parte de la efectividad de tales procedimientos radica en el grado de

asimilación y reconocimiento por parte de la población, especialmente de aquellas comunidades que viven con la amenaza y por ende, son vulnerables. Sin embargo, el proceso es complejo, en tanto puede resultar común que tales grupos de personas no asuman las políticas de prevención y gestión del riesgo en la medida que dentro de sus imaginarios y repertorios cognitivos colectivos sus condiciones de vida no sean asumidas como riesgosas. ¿Cómo es posible estar expuesto a un riesgo y no asumirlo? La respuesta puede estar en la *percepción del riesgo*.

Pensar en una construcción social del riesgo y de su gestión es pensar en la *percepción del riesgo*; según Lara (2013), este enfoque tomó gran fuerza en la década de 1960 y su impulso estuvo en el escenario político como resultado de la creciente preocupación generada ante el auge de la tecnología nuclear de la época. La percepción del riesgo es una evaluación subjetiva que realiza un individuo acerca de la probabilidad de ocurrencia de un evento dañino (como un accidente o siniestro) (Sjöberg, Moen & Rundmo, 2004), sin embargo, a pesar de tratarse de una valoración personal está más allá de lo individual en tanto su seno es de carácter social, se entiende como una construcción cultural en la cual se reflejan la historia común y los valores compartidos de una comunidad (Weinstein, 1980).

Actualmente el abordaje de la percepción del riesgo ha cobrado un papel protagónico en la gestión local del riesgo, especialmente porque a nivel comunitario se asume el riesgo como una construcción propia del conjunto de relaciones humanas, en este sentido, siguiendo a Aguilar y Brenes (2008), la percepción de las personas es esencial en la posibilidad de identificar, entender, construir e incluso reproducir el riesgo.

La percepción social del riesgo es entendida como un fenómeno de carácter colectivo en la medida que su existencia comporta la participación de diferentes elementos que identifican y resultan representativos de un determinado grupo social; estas características están inmersas en un escenario de relaciones individuales que constituyen lo grupal, no se trata de individualidades pues todas las personas forman parte de procesos sociales que los definen (Campos Santelices, 2004). Así pues, estos elementos compartidos comprenden la interrelación de la memoria histórica, las representaciones sociales, las cogniciones colectivas y las vivencias que comparten los miembros de una determinada comunidad.

Esta clase de experiencias conducen a que la evaluación que un grupo social realiza del riesgo esté más allá de las propiedades mismas de la amenaza,

no resultan suficientes las características estructurales, físicas y la naturaleza del riesgo sino que su valoración, para que sea asumido como tal, se formula sobre la base de la percepción que colectivamente ha construido el grupo (Martín & Murgida, 2004), esto explica a la vez por qué en ciertos contextos las personas aceptan y viven con determinados riesgos. Cuando el grupo históricamente se ha familiarizado con la situación amenazante, se adhiere a cogniciones que establecen una visión determinada de su entorno, muchas veces los individuos asumen la concepción generalizada del grupo como efecto de la influencia de la red de relaciones en la que los sesgos y representaciones culturales condicionan la forma de ver el mundo, a esto se le suma además, que el compartir estas creencias es una manera de construir memoria de grupo, y con ello, se produce un arraigo identitario.

La construcción de identidad parte de la dinámica de interacción de los individuos con los entornos en los cuales se encuentran, al igual que las personas con quienes alternan vinculaciones y con quienes comparten un conocimiento general o específico de su realidad contextual y grupal. Ese conocimiento se desprende precisamente de las prácticas compartidas de las que hemos hecho mención, y puede estar influenciado por el componente técnico y científico que le permite a un grupo social una concepción más objetiva del riesgo, o bien por el conocimiento popular que le da una trama subjetiva a la valoración del riesgo. Según describen Martín y Murgida (2004), del conocimiento que construye el grupo a partir de sus relaciones identitarias se desprende la experiencia social del riesgo, puesto que el conocimiento compartido permite al grupo social aproximarse al riesgo e intervenir sobre él.

## ***2.1. Interacciones entre riesgo, percepción y vulnerabilidad social***

Si bien la percepción del riesgo es un aspecto de mucha importancia en las consideraciones de una política de gestión integral, pues su atención implica involucrar las lógicas culturales en el orbe de tales políticas, también es cierto que este elemento comunitario (la percepción) puede constituirse en un factor que de alguna forma potencia y estimula la experimentación de riesgos.

Hemos descrito previamente que un grupo social podría vivir con una amenaza natural o antrópica asumiendo permanentemente riesgos, lo cual hace que cognitivamente minimice el peligro al que se encuentra expuesto, ello en gran medida obedece a que un conglomerado humano puede no percibir

una condición como un verdadero riesgo en tanto exista naturalidad hacia la misma o bien, porque producto de la experimentación de arraigo territorial e identitario asuma convivir con la alarma como parte de su desarrollo cotidiano (p. ej.: asentamiento en zonas inundables, laderas de montañas, zonas expuestas a ciclones o vendavales, etc.). En tales comunidades resulta más complicado generar procesos de apropiación de la gestión del riesgo como un ideal de desarrollo, podría incluso asumirse la gestión como una acción en contravía a la noción de desarrollo de tales comunidades, en tanto el uso de medidas correctivas como el traslado domiciliario por ejemplo, afecta su sensación de estabilidad y seguridad.

Lo anterior conduce a que se prefiera coexistir con el riesgo, es decir, se trata de un *riesgo aceptable* cuya existencia se sustenta al menos en dos de las respuestas o actitudes propuestas por Giddens (1993) en los contextos de riesgos, por un lado, las comunidades generan una aceptación pragmática de tal condición por lo cual su convivencia con el riesgo es un asunto cotidiano y ejecutan acciones que de alguna forma les permite mitigarlo, mientras que por otra parte, se encuentra una actitud excesivamente optimista que se sostiene en el tiempo, a partir de la cual se conserva una idea providencial de invulnerabilidad, es pues, una especie de “fábula grupal” que se sustenta en la noción de que nada malo ha ocurrido y nada malo pasará.

El trasfondo problemático de tales consideraciones de orden cultural está en que se trata de construcciones sociales que reducen la posibilidad de reconocer los riesgos y la importancia de intervenirlos, incluso la existencia de un sistema de atención a la sociedad civil adecuadamente estructurado podría verse imposibilitado en la ejecución de acciones preventivas si los receptores de una política social de gestión del riesgo reducen la importancia de la misma a la par que minimizan su nivel de exposición, esto es una dinámica compleja cuyo origen es eminentemente social y que además contribuye a la generación de vulnerabilidad de las comunidades.

Un evento desastroso surge cuando no se ha dado el propicio manejo al riesgo y el mismo desemboca en un siniestro cuyas proporciones afectan el desarrollo social y económico de un territorio determinado, y precisamente, tal desequilibrio se genera por efecto de la vulnerabilidad social, física y económica de dicho territorio. Desde esta perspectiva la vulnerabilidad refiere la probabilidad de exposición a un daño en una persona o grupo (Andrade & Laporta, 2009) producto de la desestabilización natural o generada por el hombre.

La vulnerabilidad tradicionalmente se ha analizado desde una perspectiva física mediante la identificación de condiciones estructurales, ecológicas y económicas que influyen en el desencadenamiento de desastres, así, este enfoque dirige su atención a la localización de asentamientos humanos con altos riesgos, el reconocimiento de factores antrópicos y ambientales que predisponen a los desastres, el estudio de las condiciones naturales asociadas a los riesgos, entre otras características, y a su vez la orientación en intervención se centra en diversas estrategias como el empleo de sistemas de planeación urbano y rural, la gestión territorial, la organización de los sistemas económicos, entre otras (Audefroy, 2007). Sin embargo, una concepción más amplia de vulnerabilidad está también ligada a los procesos sociales en la medida que no se basa exclusivamente en el daño físico sino que, aparte de considerar la afectación física, también comprende el impacto sobre los procesos humanos y sociales como forma de reconocer la dimensión del daño.

La vulnerabilidad social se relaciona con la blandura de los marcos políticos sobre los que se construye un colectivo, así como con la falta de respuesta adaptativa y funcional ante las condiciones amenazantes, al tiempo, interactúan con la fragilidad estructural y con el empobrecimiento a nivel económico y ecológico. Cardona (citado en Audefroy, 2007) define más claramente tres fuentes de vulnerabilidad: a) la fragilidad física, esencialmente ligada a la deficiencia de seguridad en materia de localización de los asentamientos, los cuales resultan inseguros y expuestos, b) fragilidad social, en esta, la marginalidad y la segregación interactúan exponiendo a los individuos a la adversidad, y c) falta de resiliencia, con la cual se entiende la dificultad para acceder a recursos sociales de apoyo y la imposibilidad de ofrecer respuestas adaptativas que permitan a los individuos afrontar adecuadamente las diversas circunstancias que viven.

La vulnerabilidad social está relacionada entonces con la forma como una comunidad percibe el riesgo y con la construcción social del mismo, por ello es posible que se registren variaciones en el impacto social acorde a las amenazas, lo que necesariamente implica hacer una diferenciación del nivel de vulnerabilidad de los distintos grupos humanos, incluso en un mismo territorio. De acuerdo con Natenzon (1995), la vulnerabilidad define además la predisposición que podrá tener un grupo social para experimentar o contrarrestar los daños de orden psicológico, social, sanitario, lo cual influye en la posibilidad de reponerse al impacto de las situaciones de desastre.

Lo que se ha descrito hasta ahora pone en claro que la vulnerabilidad social no puede reducirse a variables económicas y físicas, incluso se reconoce que

el crecimiento económico en sí mismo no es garante de desarrollo social (Moser & Satterthwaite, 2008), esto suscita cierta controversia en la dialéctica pobre-no pobre en cuanto plantea que no necesariamente la vulnerabilidad social tiene que asignarse a los contextos de extrema carencia sino que está ligada a la manera como se aprovechan o no los activos del entorno y de las propias personas; lo que se enuncia aquí es que un Estado puede aprovechar sus oportunidades de desarrollo según sea la naturaleza y fuerza de sus instituciones facilitando el acceso a mecanismos de movilidad e integración social de dichos activos (acceso a bienes, servicios y ejecución de actividades), igualmente las personas pueden movilizar, producir y distribuir recursos de índole instrumental, social y cultural, incluso también de orden simbólico, lo cual les ayuda al desenvolvimiento en el escenario social y a la generación de procesos cuya finalidad está en la reducción de la misma vulnerabilidad asociada al riesgo, por el contrario, un Estado y un orden social con déficit para la producción de tales activos socioculturales, políticos y económicos sufre vulnerabilidad y ve deteriorado su bienestar (Filgueira, 2001).

Ahora bien, al retomar lo expuesto y presentarlo en relación con la discusión presentada en el acápite previo, vale la pena precisar que una sociedad y una institucionalidad vulnerables ante el desastre requieren de procesos de construcción colectiva del riesgo que ayuden a contrarrestar tal extenuación de la seguridad, dicha construcción implica reconocer que se trata de un proceso capaz de irrumpir en el desarrollo cotidiano de los grupos sociales, así pues, construir colectivamente el riesgo implica comprenderlo tanto de forma histórica como de forma prospectiva.

Esta línea de análisis se desprende de los aportes de Herzer (2011), quien ofrece una reflexión valiosa frente a la construcción social del riesgo como respuesta a la vulnerabilidad. De acuerdo con esta autora, el desastre ha sido tradicionalmente visto con una óptica pesimista, la cual es natural en virtud de los daños y del impacto que genera sobre toda la estructura territorial, sin embargo, subraya que la explicación a los desastres ha sido enfáticamente enfocada en las inversiones de carácter económico tendientes a intervenir sobre las amenazas de carácter físico-naturales, mientras que otros elementos de mucho valor han sido menos atendidos incluyendo la concentración espacial de la población, los efectos mismos en el surgimiento de riesgos que produce el crecimiento de la ciudad, la estructura urbana y la infraestructura económica, y muy particularmente la falta de aplicación apropiada de normatividades así como la ausencia de controles sobre el cumplimiento de las mismas, los cuales son elementos de orden político que pueden constituir factores de riesgo para el desastre.

Así mismo, la experimentación del desastre tiene algún nivel de impacto *positivo* para una sociedad, puesto que a partir del reconocimiento de la vulnerabilidad eminente que representa el riesgo, y de la evidencia del daño experimentado tras el desastre, es posible que los diferentes actores articulen esfuerzos por la búsqueda de apropiación de la gestión como bien público; a partir del reconocimiento de las urgencias colectivas se establece la necesidad de hallar mecanismos conciliatorios de los intereses públicos con el fin de traducir esta conciliación en políticas que garanticen la gestión del riesgo de manera exitosa, integrando a las comunidades con otros protagonistas intersectoriales y jurídicos (Herzer, 2011), y creando un marco político que se corresponda con la realidad social y con el ideal de la gestión.

En resumen, la construcción social del riesgo implica el reconocimiento de los componentes culturales con sus implicaciones humanas y grupales en materia de la manera como el riesgo es percibido, así como las interacciones de tal constructo con la vulnerabilidad, de estas dinámicas se desprenden mecanismos diversos que aportan al proceso de construcción colectiva desde la cual se atienden problemas relacionados con el desarrollo humano y del territorio, lo que debe conducir a asumir medidas con fines correctivos y preventivos de aquellas condiciones amenazantes para una sociedad. En tal sentido, en la construcción social del riesgo está implícita la gestión del mismo por medio de la discusión de elementos sustanciales de interés público como las decisiones relacionadas con el uso de los suelos, las condiciones sociales de vida y su respectiva discusión acerca de la seguridad, habitabilidad y sustentabilidad, el ordenamiento territorial acorde a las características del territorio y los procesos comunitarios adyacentes, los medios existentes para la apropiación, uso y gestión de los recursos naturales, y por supuesto, la capacidad de gobernabilidad sustentada en la estructura del Estado y sus instituciones (Narváez, Lavell & Pérez, 2009).

### **3. Gestión del riesgo y políticas públicas**

A lo largo de este capítulo se ha hablado de Gestión del Riesgo sin precisiones puntuales de su concepto, por ello, se ahondará en este constructo de cara al papel de lo público y de la generación de políticas encaminadas a su promoción y desarrollo.

De acuerdo con Morales-Soto et al. (2008), la Gestión del Riesgo busca influir sobre los procesos que generan vulnerabilidad con el propósito de disminuirlos, su campo de acción es muy amplio, incluye tanto la formulación de

políticas y estrategias hasta la ejecución de acciones para controlar y reducir el riesgo, en este empeño además se permean niveles diversos de gestión que incluyen lo más general como el trabajo institucional e intersectorial, hasta el trabajo local con comunidades y familia (Narváez et al., 2009).

Gran parte de los asuntos hasta aquí discutidos son reflejo de lo que hoy día se asume como gestión del riesgo, pues este enfoque consiste en una visión holística del fenómeno que supera los análisis técnicos y reconoce la participación de lo social tanto en la generación de factores de vulnerabilidad como en la posibilidad de su reducción; en la gestión se asume una visión concertada de la vulnerabilidad que redundaría en el sentido colectivo de las políticas y planes que se definen de cara a lograr el ideal de prevención y mitigación del riesgo (Morales-Soto et al., 2008).

Precisamente, de esa integralidad surge una visión crítica de la vulnerabilidad la cual no es exclusivamente centrada en el reconocimiento de la exposición físico-natural, sino que incluso asimila los fallos del Estado en tal proceso, lo que conduce a que la gestión del riesgo se vea alimentada por procesos paralelos de necesario fortalecimiento del desarrollo institucional, nacional y sectorial. No cabe duda que con frecuencia los propósitos de desarrollo de lo público – y en particular de la Gestión del Riesgo – pueden no contar con un verdadero respaldo de la institucionalidad estatal (Banco Mundial, 2013), esto no necesariamente ocurre por incapacidad o falta de voluntad administrativa sino que dadas las dimensiones integrales y los alcances considerables de procesos como la gestión del riesgo, es posible que el funcionamiento del Estado se vea superado producto de sus mismas fallas, ahora bien, como se ha enunciado que la gestión del riesgo se acoge a la lógica de construcción colectiva, es entendible entonces que la sociedad en sus diversas esferas tiene un rol importante en las respuestas ante las fragilidades estatales, tanto sociedad civil como el sector privado están llamados a ofrecer aportes (Banco Mundial, 2013) para lograr el cumplimiento de los ideales de la gestión del riesgo ¿A través de cuáles vías? Mediante la generación de procesos de participación ciudadana dirigidos a analizar el funcionamiento de la nación frente a los problemas de riesgo y vulnerabilidad; la producción de bienes y servicios, la integración con comunidades internacionales, la adopción de sistemas micro-sociales de autoprotección y resguardo ante el riesgo que permitan atacar el *riesgo aceptable*, la diversificación de las inversiones con orientación a la gestión del riesgo por parte del sector empresarial que incluyan políticas de responsabilidad con trabajadores, clientes y el medio ambiente donde impactan, entre otras.

Con este accionar participativo se logra integración y responsabilidad compartida de manera que, pese a los retos que plantea la gestión integral del riesgo de cara a los problemas o limitaciones de la organización administrativa, uno de los principios definitorios de tal gestión es que no es necesario establecer una nueva institucionalidad sino que la misma se puede configurar mediante la incorporación a la labor de gestión del riesgo de las estructuras existentes encargadas de la promoción del desarrollo sectorial y territorial (Lavell, 2007).

Tal alcance enmarca verdaderamente el significado de la gestión del riesgo como proceso público, asumido como participativo, guiado por principios de corresponsabilidad y subsidiariedad, a su vez, constituye un eslabón sustantivo de la planificación institucionalizada del desarrollo que conlleva a la aplicación de medidas administrativas y económicas que sirvan de garantes para el fortalecimiento institucional y sectorial así como para garantizar la inversión tendiente a la generación de seguridad (Morales-Soto et al., 2008). La gestión del riesgo incorpora por ende mecanismos que amén de promover la participación, facilitan el uso de sistemas de toma de decisiones pertinentes, lo cual debe estar sustentado en sistemas de indicadores claros que garanticen su adecuada evaluación (Cardona, 2004).

La gestión del riesgo como asunto público es entonces predominantemente participativa, se alimenta de la noción de *proceso* más que de ser considerada como un producto definido, lo que quiere decir que es constante y requiere permanente evolución y un ajuste adecuado a las políticas territoriales con el fin de ser sostenible, lograr apropiación y permear los niveles nacionales y locales. Lavell (2007), señala además que las prácticas derivadas de la Gestión del Riesgo deben ser impulsadas desde un marco relacional entre múltiples actores puesto que la coordinación, negociación y la articulación entre los mismos conduce a ganar jerarquía y con ello eficacia; estrictamente, la idea de Lavell es que un proceso de Gestión del Riesgo gana eficacia en la medida que se ligue y ejecute en el marco de una mayor territorialidad. Desde este autor tales procesos se deben irradiar en todos los escenarios de lo público por lo que la gestión es asumida como una práctica transversal e integral cuyo referente es el riesgo y no el desastre, puesto que el primero es continuo y no se limita a la aparición de los daños generados con los siniestros sino que puede perdurar manteniendo la vulnerabilidad. Esta idea de transversalidad resulta importante desde la ejecución político-administrativa pues conlleva a que la inclusión de la gestión del riesgo sea un compromiso sustancial en la configuración de los planes de desarrollo nacional y local, como sostienen Narváez et al. (2008), la transversalidad

favorece a darle cierto nivel de autonomía a la gestión del riesgo mediante la constitución de normatividades y lineamientos ejecutivos que se incorporan a la planificación del territorio.

Finalmente, resulta importante resaltar el papel de la Gestión del Riesgo en el desarrollo local, Lavell (2003), señala que uno de los cambios sustanciales que brinda la gestión del riesgo en la “mentalidad” de las administraciones territoriales es la propuesta de pasar de proyectos a procesos, esto se relaciona con que el riesgo y su gestión han alcanzado dimensiones de orden político relevantes desde las cuales la gestión pública local aporta a la búsqueda de desarrollo sostenible desde una posición descentralizada, lo local gana así autonomía en tanto se promueve la participación y el fortalecimiento de la gobernabilidad más allá de las prácticas administrativas centralizadas, es decir, la gestión del riesgo y el desarrollo local encajan cómodamente en dinámicas de trabajo basadas en el autosostenimiento y cuentan además con mucha relevancia en sectores diversos de la sociedad civil y de los gobiernos territoriales.

Por ello la gestión del riesgo debe ser considerada como un elemento transversal de los planes de desarrollo local (llámese municipal, distrital, cantonal, etc.), de esta forma alimenta y se ve alimentada de este valioso instrumento de planificación e inversión pública que define las prácticas de desarrollo de un determinado territorio en cierto periodo de tiempo concreto (Rubiano & Ramírez, 2009a). Ahora bien, dado que los planes de desarrollo son instrumentos de carácter público y eminentemente político, la gestión del riesgo debe ser asumida como parte de dicho instrumento a través de mecanismos de discusión y concertación política entre actores (Rubiano & Ramírez, 2009a). Es aquí donde cobra contexto la descripción de Lavell (2003) de procesos en lugar de proyectos, dado que producto de la naturaleza específica en materia temporal de los planes de desarrollo, generalmente circunscritos al período de vigencia de una administración pública, no es viable suponer que todos los procesos de gestión del riesgo se pueden desarrollar en un único plan de desarrollo pues tales acciones son de carácter programático, se basan en la continuidad y hay procesos cuyos límites se definen en el largo plazo como sucede con los programas dirigidos a la optimización de los asentamientos humanos y al mejoramiento de las infraestructuras territoriales que favorecen a los grupos sociales un mejor acceso a medios productivos (Rubiano & Ramírez, 2009b).

Finalmente, la política de gestión del riesgo, su inclusión como elemento sustancial del desarrollo y la planeación local y la definición de mecanismos

de participación debe venir “de abajo hacia arriba”, es decir, deben partir del reconocimiento de la realidad contextual, de las implicaciones subjetivas relacionadas con cómo se asume el riesgo en un determinado grupo comunitario, de la tradición cultural y la memoria histórica de los pobladores de un territorio y una nación acerca del riesgo y el desastre, así se superan las barreras del riesgo aceptable mediante la formulación de procesos de gestión que reconozcan ese sentir y ese vivir de la sociedad, asumiendo en realidad la concertación y la participación de todos los sectores sociales en la concepción general del riesgo y de su gestión y en la definición de mecanismos para su prevención, atención y mitigación. Al respecto Lavell (2009) es contundente:

...el proceso de la gestión tiene que ser necesariamente participativo, elevando a los sujetos del riesgo y las autoridades locales a actores y sujetos de análisis, formulación estratégica y de decisión. La participación es un mecanismo de legitimación y de garantía de pertenencia, y la piedra angular de la apropiación del proceso por parte de los actores locales. La apropiación es, de hecho, el signo definitorio del proceso (p. 43).

Las perspectivas descritas permiten reconocer que la gestión del riesgo aparece como un proceso de dominio público al alcance de los grupos comunitarios y como herramienta que nutre significativamente la integralidad del desarrollo local, que aporta a la búsqueda de condiciones mejores de bienestar y habitabilidad, a la vez que permite la integración de lo normativo y de las políticas socioambientales con la tradición y los capitales culturales e históricos de los pueblos (Thomas, 2011).

## Referencias

- Andrade, M. I. & Laporta, P. (2009). La teoría social del riesgo. Una primera aproximación a la vulnerabilidad social de los productores agropecuarios del Sudoeste bonaerense ante eventos climáticos adversos. *Mundo Agrario*, 10 (19). Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.3893/pr.3893.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3893/pr.3893.pdf)
- Audefroy, J. (2007). Desastres y cultura: Una aproximación teórica. *Revista Invi*, 60 (22), 119-132.
- Banco mundial (2013). *Riesgo y oportunidad. La administración del riesgo como instrumento de desarrollo*. Washington DC.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Campos Santelices, A. (2004). *De cotidianidades y utopías. Una visión psicosocial preventiva sobre los riesgos de desastres*. México: La Red & Plaza y Valdés, S. A. de C. V.

- Caram, M. & Pérez, S. (2006). Entre el riesgo ambiental y el riesgo social: buscando una salida a la tenencia irregular. *Revista Argentina de Sociología*, 4 (6), 50-64.
- Cardona, O. (2004). *Indicadores para la gestión del riesgo*. Manizales: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Filgueira, C. (2001). 2001. Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes. *Seminario Internacional: Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile 20 y 21 de junio de 2001. CEPAL, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía Celade–División de Población. Informe. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/8283/cfilgueira.pdf>
- Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la Modernidad*. Madrid: Alianza.
- Hacking, I. (2001). *La construcción social ¿de qué?* Barcelona: Paidós.
- Herzer, H. M. (2011). Construcción del riesgo, desastre y gestión ambiental urbana: Perspectivas en debate. *Revista Virtual Redesma*, 5 (2), 51-60.
- Hewitt, K. (1997). *Regions of Risk. A geographical introduction to disasters*. Edinburgh: Longman.
- Lara, A. (2013). *Percepción social de la gestión del riesgo de inundación en un área mediterránea (Costa Brava, España)*. Tesis de doctorado. España: Universidad de Girona.
- Lavell, A. (2003). *La gestión local del riesgo: Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC); Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD). Guatemala. Disponible en: <http://www.eird.org/encuentro/pdf/spa/doc15783/doc15783-contenido.pdf>
- Lavell, A. (2007). *Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la Gestión del Riesgo*. Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina (PREDECAN). Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/r1/docAllan2.pdf>
- López, J. & Luján, J. (2000). *Ciencia y política del riesgo*. Madrid: Alianza.
- Madariaga, C. Sanandrés, E. & Quintero, S. (2013). Estudio de redes sociales en contextos de desastres: Una aproximación al concepto. En: J. H. Ávila-Toscano. *Individuo, comunidad y salud mental. Avances en estudios sociales y aplicados a la salud*. (pp. 68-90). Barranquilla, Colombia: Ediciones CUR.
- Martín, D. & Murgida, A. (2004). Vulnerabilidad cultural y escenarios de riesgo por inundaciones. *GEOUSP - Espaço e Tempo*, 16, 181-192.
- Morales-Soto, N., Gálvez-Rivero, W., Chang-Ausejo, C., Alfaro-Basso, D., García-Villafuerte, A., Ramírez-Maguiña, M., Almeyda-Alcántara, J.

- & Benavente-García, L. (2008). Emergencias y desastres: Desafíos y oportunidades (De la casualidad a la causalidad). *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 25 (2), 237-242.
- Moser, C. & Satterthwaite, D. (2008). Towards pro-poor adaptation to climate change in the urban centres of low- and middle-income countries. *Human Settlements Discussion Paper. Human Settlements Programme. International Institute for Environment and Development (IIED)*. London, UK, IIED. Available in: <http://pubs.iied.org/pdfs/10564IIED.pdf>
- Narváez, L., Lavell, A. & Pérez, G. (2009). *La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos*. San Isidro, Perú: Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Natenzon, C. (1995). Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre. *Serie de Documentos e Informes de Investigación*, 197. FLACSO.
- National Research Council of the National Academies (2006). *Facing hazards and disasters: Understanding human dimensions*. Washington, DC.: National Academies Press.
- Pierce, J. R., Pittard, A. E., West, T. A. & Richardson, J. M. (2007). Medical response to hurricanes Katrina and Rita: local public health preparedness in action. *Journal of Public Health Management and Practice*, 13 (5), 441-46.
- Quiceno, C. (2005). Escenarios de una catástrofe. *AIBR Revista de Antropología Iberoamericana*, 39. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62303903>
- Renn, O. (2005). *White paper on risk governance: Towards an integrative approach*. Genève: International Risk Governance Council.
- Rivera, J. (2009). Un modelo de gobernanza para gestionar el riesgo. *Revista Ciencia Tecnología y Sociedad*, 1, 1-17.
- Rubiano, D. & Ramírez, F. (2009). *Incorporando la gestión del riesgo de desastres en la planificación y gestión territorial. Lineamientos generales para la formulación de planes a nivel local*. San Isidro-Perú: PREDECAN. Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Rubiano, D. & Ramírez, F. (2009b). *Incorporando la gestión del riesgo de desastres en la planificación y gestión territorial. Guía técnica para la interpretación y aplicación del análisis de amenazas y riesgos*. San Isidro-Perú: PREDECAN. Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Shaw, R. & Goda, K. (2004). From disaster to sustainable civil society: the Kobe experience. *Disasters*, 28 (1), 16-40.
- Sjöberg, L., Moen, B. & Rundmo, T. (2004). *Explaining risk perception. An evaluation of the psychometric paradigm in risk perception research*. Trondheim, Norway: Rotunde.

- Thomas, J. (2011). Desarrollo y gestión social del riesgo: ¿una contradicción histórica? *Revista de Geografía Norte Grande*, 48, 133-157.
- Weinstein, N. (1980). Unrealistic optimism about future life events. *Journal of Personality and Social Psychology*, 39 (5), 806-820.