

Los enfoques teóricos del desastre y la gestión local del riesgo

(Construcción crítica del concepto)

Gualberto Torrico Canaviri / Sonia Ortiz Cañipa
Luis A. Salamanca Mazuelo / Roger Quiroga Becerra de la Roca

north
south
NCCR
Swiss
National Centre
of Competence
in Research
North-South
JACS-SUD AMERICA



Oxfam

FUNDEPCO



Fundación para el Desarrollo Participativo Comunitario

Los enfoques teóricos del desastre
y la gestión local del riesgo
(Construcción crítica del concepto)

© NCCR / OXFAM / FUNDEPCO, 2008

Elaboración:

Gualberto Torrico Canaviri

Sonia Ortiz Cañipa

Luis Alberto Salamanca Mazuelo

Roger Quiroga Becerra de la Roca

Fotografía de Tapa: Gobierno Municipal de La Paz

Primera edición: junio de 2008

La Paz, Bolivia

Depósito Legal: 4-1-1394-08

Impreso en Bolivia

Índice

Presentación	7
Introducción	11
Capítulo I	
Naturalismo: el rol de las ciencias naturales	17
1. Interpretación “sobrenatural”	17
2. Interpretación “naturalista” del desastre	18
3. Interpretación del desastre desde las ciencias naturales: medición de la amenaza	19
4. La transición del naturalismo al fisicalismo	21
Capítulo II	
Fisicalismo: la amenaza en sí misma.....	25
1. Premisas del fisicalismo.....	26
2. Crítica al fisicalismo.....	28
Capítulo III	
La gestión del riesgo desde la perspectiva social	31
1. El comportamiento colectivo ante las emergencias.....	33
2. Mitigación popular o mitigación para el cambio	36

3. La vulnerabilidad	40
4. Presión - liberación: concurrencia y relajación	47
5. Vulnerabilidad y medios de vida.....	52
6. Elementos esenciales	54
7. Resiliencia, aspectos "positivos" del riesgo	55
Capítulo IV	
Gestión local del riesgo.....	61
1. Gestión del riesgo y gestión local del riesgo	62
2. La planificación municipal y la gestión local del riesgo	69
Conclusiones	73
Bibliografía.....	77

Presentación

La presente investigación es producto del interés e iniciativa de cuatro instituciones que hace ya algunos años vienen aportando en el tratamiento de la Gestión del Riesgo en Bolivia, ya sea a través de la implementación de programas y proyectos de desarrollo o de atención a la emergencia. Este documento expone la reflexión y el análisis producto de estas prácticas de investigación acción implementadas por estas instituciones.

La alianza de la academia con la práctica diaria nos permite construir un proceso de reflexión y construcción de teorías que nos ayuden a explicar la diversa y compleja realidad con la cual interactuamos de manera cotidiana. La necesidad de hacer estos ejercicios metodológicos condujo a diseñar esta alianza estratégica entre Oxfam Internacional, Fundación para el Desarrollo Participativo Comunitario (FUNDEPCO) y National Center of Competences in Research North South (NCCR North South).

Las experticias que han aportado cada una de las instituciones está en relación a sus propias naturalezas y bases fundantes.

Oxfam Internacional es una confederación de 13 organizaciones no gubernamentales independientes, sin fines de lucro o vinculaciones político partidarias, que trabajan en conjunto con más de tres mil organizaciones locales en más de 100 países, para encontrar soluciones definitivas a la pobreza y la injusticia y disminuir el sufrimiento causado por situaciones de emergencia humanitaria. Cinco de las organizaciones afiliadas a Oxfam Internacional^[1] trabajan en Bolivia desde hace varias décadas. (www.oxfam.org/es/)

FUNDEPCO es una organización sin fines de lucro que coadyuva en la generación de espacios de consenso y concertación entre los poderes públicos y los actores sociales, bajo principios democráticos que legitimen y fortalezcan la participación ciudadana en procesos de formulación, ejecución, seguimiento y control de políticas públicas, planes de desarrollo social, político y económico en el nivel nacional y subnacional y a través de la promoción de actividades destinadas a la capacitación integral de los recursos humanos. (www.fundepco.org)

NCCR es un Consorcio de Cooperación Científica de un conjunto de universidades e instituciones de Suiza, así como de universidades e instituciones de países de África, Asia y América Latina. Es, entonces, un Consorcio interdisciplinario, internacional e intercultural que promueve la investigación, buscando una mayor excelencia académica. Es también un consorcio transdisciplinario, en tanto que las investigaciones se realizan colaborando con las personas que son objeto de estudio, la mayoría de las veces, afectadas por los síndromes del cambio global. Además, en algunos casos, el NCCR North South implementa proyectos de desarrollo en beneficio de dichas personas (<http://www.north-south.unibe.ch>). El NCCR tiene una representación en Sudamérica que es el JACS SAM y además trabaja a nivel de los Transversal Package Project (TPP).

El JACS SAM trabaja en estudios de caso de Sudamérica realizando investigaciones, sobre varias temáticas, como las de movimientos sociales, riesgos urbanos, áreas protegidas y pueblos indígenas, exclusión social, ciudadanía, recursos naturales, etc.; estudiando particularmente a los actores más relevantes de diferentes procesos sociales y políticos de América del Sur. Estas investigaciones están siendo realizadas por maestrantes, doctorantes y grupos de investigación conformados por investigadores de Suiza, como por académicos de América del Sur.

El TPP Obrist *"From Vulnerability to Resilience"* trabaja en diversas partes del mundo para construir el concepto de resiliencia que permita un desarrollo sostenible. En Bolivia se cuenta con un equipo de investigadores que realizan estudios sobre resiliencia frente a desastres naturales y sobre riesgos urbanos, y está compuesto por doctorantes.

Uno de estos estudios es el que ahora tenemos el agrado de presentar a la comunidad académica y a instituciones gubernamentales y no-gubernamentales de Bolivia y del mundo. Es un estudio realizado por un grupo de investigadores: Gualberto Torrico, Sonia Ortiz, Luis Alberto Salamanca y Roger Quiroga, destacados analistas de riesgos en Bolivia.

Esta investigación es parte de tres documentos que permiten un aporte al conocimiento científico de uno de los temas centrales de la Gestión del Riesgo, cual es la conceptualización y reflexión a partir de Bolivia, la incorporación de la Gestión del Riesgo en los procesos de desarrollo, como es el Plan de Desarrollo Municipal y los instrumentos de la Gestión del Riesgo que deben contener en el Plan de Desarrollo Municipal.

Finalmente queremos resaltar el hecho que este libro se publica en momentos en que Bolivia ha sufrido desastres de manera continua en estos 2 últimos años como consecuencia de la presencia de dos fenómenos adversos: El Niño el 2007 y La Niña el 2008 y que ha traído consecuencias negativas al desarrollo económico y social en el país.

Es por ello que tenemos la esperanza de que este libro contribuya a los tomadores de decisión, tanto desde el nivel territorial como de los sectores y de la institucionalidad creada en Gestión del Riesgo, a dar una mirada a la conceptualización y a los instrumentos que permitan incorporar la Gestión del Riesgo en los procesos de planificación municipal.

Simon Ticehurst

GERENTE PAÍS OXFAM
RESPONSABLE PARA ACCIÓN HUMANITARIA
DE OXFAM INTERNACIONAL

Maria Lujan

DIRECTORA EJECUTIVA DE LA FUNDACIÓN
PARA EL DESARROLLO PARTICIPATIVO Y COMUNITARIO
(FUNDEPCO)

Brigit Obrist

COORDINADORA DEL TPP
FROM VULNERABILITY TO RESILIENCE
NCCR NORTH SOUTH/ ITS

Manuel de la Fuente

COORDINADOR REGIONAL
NCCR NORTH SOUTH/ JACS SAM/ IHEID

La Paz, junio de 2008

Introducción

Una dimensión fundamental en la cuestión de la *Gestión del Riesgo* (GdR) es la reflexión sobre el *Enfoque Teórico Conceptual* de dicha temática, cuyo contenido comprende la perspectiva teórica abstracta y epistemológica de las condiciones materiales en la que se construye el concepto hasta la definición operativa de los conceptos, de las variables observacionales y de los indicadores.

El tratamiento y dilucidación del tema, de manera clara y precisa, es fundamental en el diseño de acciones de los momentos en que se concreta la gestión del riesgo: preparación, intervención, mitigación y prevención.

Pese a que Bolivia está periódicamente afectada por eventos extremos, como inundaciones, sequías, heladas, riadas, movimientos sísmicos, deslizamientos, incendios forestales y otros, hasta el momento no se ha realizado un análisis profundo ni una síntesis sistemática del *estado del arte* sobre el desastre y el riesgo, y se ha asumido una posición ecléctica como punto de partida en las acciones de prevención. Una de las vertientes del desarrollo conceptual de la GdR en América Latina es la investigación bajo la influencia de estudiosos extranjeros que respondían a otros contextos; y otra, el esfuerzo individual e institucional en la región, que históricamente ha sido afectada por desastres naturales con grandes daños y pérdidas.

Las informaciones y sistematizaciones de algunas experiencias de atención a la emergencia que se han realizado en el país son de carácter administrativo y logístico, en un nivel descriptivo, instrumental y operativo, con énfasis en la identificación

de lugares propensos a desastre y de poblaciones vulnerables e infraestructuras expuestas, habiendo iniciado un avance en la construcción de instrumentos y herramientas de estudio, medición y valoración de los factores del riesgo, en el diseño de planes de contingencia y el fortalecimiento de capacidades institucionales aplicados en la atención a las emergencias y la reconstrucción que permitieron responder institucionalmente a las crisis derivadas de eventos extremos.

Sin embargo, en esos estudios y atención de la emergencia no están incorporadas plenamente las etapas de preparación, prevención, mitigación, fortalecimiento de capacidades y resiliencia sociales y sus procesos operativos en la gestión del desastre y posteriormente en la gestión del riesgo, lo que implica un desafío pendiente para los profesionales vinculados con la temática; es una tarea que logrará ser coherente y consistente en su enfoque, procedimientos y objetivos si está sustentada por una visión integral y holística del riesgo que acentúe el estudio de los aspectos del entorno conceptual de la vulnerabilidad, la relación de la gestión local del riesgo con la planificación participativa estratégica y el desarrollo sostenible.

La "teoría de los desastres", reducida al análisis de la amenaza y la vulnerabilidad física, a pesar de los avances a que dio lugar en la construcción de herramientas aplicadas en el análisis de los escenarios de riesgo y la reducción de las vulnerabilidades, es insuficiente como sustento para la construcción de una "teoría integral del riesgo" en su acepción más amplia, aunque es una etapa fundamental para lograr aperturas y avances conceptuales en torno a la perspectiva social y en la elaboración de instrumentos cada vez más adecuados. Si bien sirve como sustento importante para la construcción teórica del riesgo, sus procedimientos técnicos y enfoque aún están vigentes en las prácticas institucionales, por su carácter pragmático y por estar vinculada al imaginario colectivo sobre la ocurrencia del desastre, ya que los comportamientos sociales y comunitarios internalizados en el marco de las culturas (persistencias de pautas culturales, mitos, costumbres, religión) están enmarcados en el reflejo condicionado de estímulo (desastre, emergencia, pérdidas) - respuesta (atención a la emergencia, organización, reconstrucción)¹.

1 "El dominio que ejercen las ciencias naturales y básicas sobre la problemática de los desastres en el subcontinente latinoamericano es casi total. El estudio de patrones sísmicos y climatológicos, de la dinámica terrestre, y de estructuras ingenieriles entre otros variados aspectos, pone un énfasis notorio en los problemas de predicción y en la adecuación de estructuras a los parámetros físicos de los eventos naturales que amenazan a la sociedad. Pero la sociedad no aparece en la fórmula, ni como objeto de estudio ni como objeto de acción y cambio en cuanto a sus patrones de comportamiento y de incidencia en la concreción de situaciones de desastre", LAVELL Th., Allan. *Ciencias sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso*. En MASKREY 1993.

Entonces, el tratamiento, discusión y crítica de los enfoques teórico conceptuales son importantes porque aperturan otras dimensiones de la GdR para modelar instrumentos de análisis, construir escenarios o diseñar acciones aplicables en la planificación territorial y del desarrollo, especialmente en el caso boliviano donde aún no se han precisado con suficiente claridad los alcances, límites e implicaciones de los enfoques y su incidencia en la toma de decisiones y el accionar de los actores involucrados en la temática: autoridades, técnicos, planificadores, instituciones públicas y privadas.

Además, la revisión conceptual constituye un elemento importante en el aprendizaje de las instituciones vinculadas con la temática sobre los avances y adecuaciones de los conceptos en el estudio del desastre y el riesgo, las visiones que vislumbraron y sus limitaciones.

La discusión teórica también es significativa porque el desenvolvimiento de esta temática ha abierto varias perspectivas, cuyos inicios estuvieron estrechamente asociados a las disciplinas básicas y aplicadas predominantes en la visión ingenieril y fiscalista, transitando hacia interpretaciones holísticas y sociales.

La premisa básica de interpretación de los enfoques es que los conceptos son producto de procesos de construcción teórica influenciada por el contexto histórico, socio cultural, económico y político, y está delimitada en sus alcances por el desarrollo científico en las disciplinas que sirvieron y sirven como referente en la elaboración de los conceptos de la gestión del riesgo.

Otra premisa -de carácter epistemológico- está referida a que la construcción crítica del concepto es precisamente un proceso de superación de obstáculos, de las intuiciones, del conocimiento empírico y lineal, los prejuicios y las opiniones², que da lugar a una discusión abierta, flexible y heterogénea, de avances y retrocesos.

A partir de estas consideraciones el presente documento se propone como objetivo principal:

Sistematizar los enfoques teórico conceptuales referidos a la gestión del riesgo en la región, mediante un estudio descriptivo e interpretativo de las principales herramientas conceptuales que se generaron básicamente desde las perspectivas: sobrenaturalis-

2 BACHELARD, Gastón (1979) *La formación del espíritu científico*. Trad. José Babini, Siglo XXI Editores, México.

ta-naturalista, fiscalista (vinculadas a una interpretación del desastre en sí mismo y exclusivamente dedicada a la atención de la emergencia) y social (en términos de la gestión integral del riesgo, construcción social del riesgo, resiliencia, problemática del desarrollo sostenible, medios de vida y activos, la vulnerabilidad como núcleo del análisis del riesgo y su relación intrínseca con la planificación estratégica participativa desde lo local).

Los objetivos específicos son:

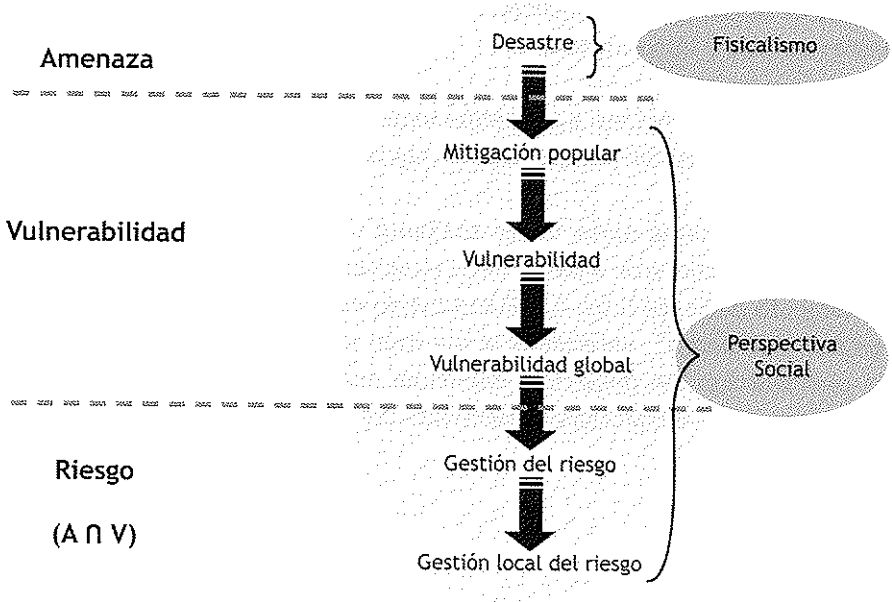
1. Promover la reflexión y el debate social e institucional sobre gestión del riesgo, mediante el acercamiento a las bases teóricas de los enfoques.
2. Contribuir al proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales, de los actores sociales e institucionales y de los agentes del desarrollo, mediante la dilucidación conceptual de los enfoques sobre gestión de desastres o del riesgo.
3. Fortalecer los avances conceptuales en la temática, profundizando y clarificando su relación con el desarrollo sostenible, la planificación estratégica y la participación de la sociedad civil.

En base a estas consideraciones se desarrolla una síntesis descriptiva e interpretativa de los enfoques sobre la gestión del riesgo.

Para el efecto se describen y analizan los antecedentes, la cronología, las reflexiones conceptuales que caracterizan los cambios en las visiones y los paradigmas predominantes³, lo que conduce a una reflexión sobre los conceptos y prácticas en el proceso de construcción del concepto *gestión del riesgo*, desde las nociones sobre el desastre, pasando por los conceptos de mitigación popular, vulnerabilidad global y gestión local del riesgo, que muestran la transición de la visión sobrenaturalista, naturalista y fiscalista a la perspectiva social sobre el riesgo y de ésta a la gestión local, que involucra la relación con el desastre, la planificación estratégica participativa, el desarrollo y la participación de los actores locales.

3 “El estudio de los desastres y catástrofes no se escapa de las definiciones y dominaciones paradigmáticas, las cuales impulsadas y defendidas consciente o inconscientemente por representantes de determinadas corrientes científicas, y respaldadas por instituciones de renombre, a veces difícilmente se abren para evolucionar a otro estado de existencia”, LAVELL Th., Alan (1993) *Las ciencias sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso*. En MASKREY, Andrew (Comp.) (1993) *Los desastres no son naturales*. LA RED, Lima.

Construcción crítica de la gestión local



El procedimiento de trabajo fue el siguiente:

- Compilación, revisión y clasificación histórica de los documentos
- Clasificación por autores, tendencias y enfoques
- Sistematización, interpretación y análisis
- Conclusiones iniciales
- Redacción inicial
- Revisión con especialistas
- Redacción final

El primer capítulo trata el tema de las interpretaciones "sobrenaturalistas" y "naturalistas", la interpretación del desastre desde las ciencias naturales y las características de la transición del naturalismo al fisicalismo.

En el segundo capítulo se describe la visión fisicalista del riesgo, que adaptó el método y las terminologías de las ciencias físico naturalistas e importó sus fórmulas y procedimientos.

En el tercer capítulo el tema que se desarrolla es la gestión del riesgo desde la perspectiva social, en sus distintas etapas de interpretación: el comportamiento

colectivo ante las emergencias, la mitigación popular o mitigación para el cambio, el estudio de la vulnerabilidad global, el modelo presión-liberación, la vulnerabilidad y medios de vida y la resiliencia.

El capítulo cuatro se refiere a la gestión local del riesgo y su relación con la planificación, la participación y la percepción social sobre el riesgo.

Este documento forma parte de un conjunto de otros dos estudios relacionados entre sí que se elaboraron a partir de la experiencia en el municipio de San Javier, Departamento de Santa Cruz: II. "Planificando el desarrollo municipal con enfoque de gestión del riesgo", referido a la cuestión metodológica, y III. "Instrumentos en la planificación del desarrollo municipal con enfoque de gestión del riesgo", concerniente a las herramientas operativas del proceso.