

## **Serie Reflexiones Académicas**

Dimensiones político-institucionales de la gestión de riesgos y vulnerabilidades en los países andinos

**Secretaría de Gestión de Riesgos, SGR**  
**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD**  
**Oficina de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea, ECHO**

María del Pilar Cornejo de Grunauer  
Secretaría de Gestión de Riesgos

Diego Zorrilla  
Representante Residente PNUD - Ecuador

Nuno Queiros  
Representante Residente Adjunto

Nury Bermúdez Arboleda  
Coordinadora Nacional de Gestión de Riesgos PNUD

Estefanía Baquerizo Carchi  
Coordinadora del proyecto SGR/PNUD

ISBN: 978-9942-951-33-5

Primera edición,  
Quito, diciembre 2014

Elaboración del documento:

Jairo Estacio  
Consultor PNUD

Edición:  
Nury Bermúdez  
PNUD

Ángela Blanco  
Lectura y contribuciones

Aportes metodológicos, conceptuales  
Pascale Metzger

Julien Rebotier  
Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD)

Edición, diagramación e impresión  
CMYK Imprenta (02) 22 33 200

Publicación realizada en el marco del proyecto "Fortalecimiento, capacitación e investigación para reducir las vulnerabilidades mediante el diseño de acciones efectivas de reducción de riesgos de desastres a nivel local" ECHO/DIP/BUD/2013/93007, Plan de Acción DIPECHO 2013-2014

La presente publicación no muestra la posición oficial de la Oficina de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea, ni del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ni de la Secretaría de Gestión de Riesgos. Esta forma parte de los esfuerzos de reflexión colectiva realizados en el marco del mencionado proyecto.

Se permite reproducir el contenido citando la fuente.

## Tabla de Contenido

Presentación.....	7
Introducción.....	11

### Sección I

#### Estudios de caso

La gestión de riesgo en Bolivia. Enfoque desde la aglomeración de la Paz-El Alto.....	17
Algunas reflexiones sobre las dimensiones político-institucionales de la gestión de riesgo en Ecuador, Emilio Ochoa.....	27
El riesgo y su gestión, víctimas de la fragmentación político-institucional en Venezuela, Julien Rebotier.....	40
Preparación ante desastre y vulnerabilidad político-institucional de la aglomeración Lima–Callao, Pascale Metzger.....	52

### Sección II

#### Reflexiones y avances

Lo político-institucional en la gestión de riesgos: la dimensión de la escala y los niveles de gobierno, Jairo Estacio.....	67
La construcción social del riesgo: una primera entrada de reflexión.....	70

## Presentación

En los últimos 20 años, la gestión de riesgos ha sido objeto de grandes reformas en la región latinoamericana. En línea con trabajos académicos, como el de La Red, notorios esfuerzos institucionales han permitido pasar del tratamiento de la amenaza al tratamiento del riesgo, y luego hacer hincapié en la noción de vulnerabilidad afianzada con las problemáticas de desarrollo. La década internacional para la reducción de riesgos de desastres, en los noventa, y la Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgo de Desastres (UNISDR por sus siglas en inglés), aún vigente, son iniciativas que ilustran esta tendencia.

A escala nacional, y a partir de la segunda mitad de los años 2000, los Estados de la región han ido modificando sus sistemas nacionales de gestión de riesgos (Colombia, Ecuador, Venezuela, Bolivia, Perú, entre otros). En cierta medida, las reformas intentan contemplar los riesgos como una problemática de desarrollo, y ya no solamente como una situación de emergencias para las cuales hay que prepararse. En paralelo, se mantiene el esfuerzo en gestión y fortalecimiento del manejo de crisis o emergencias. Cabe citar, como ejemplo, el programa regional Predecan, financiado por la CAF. En esta reconfiguración político-institucional, destaca el modelo de gestión de riesgos, que diferencia una gestión correctiva (que incide en lo que ya existe) de una gestión prospectiva (enfocada en incidir en la planificación). A ellas se asocia la necesaria gestión de crisis o emergencias.

La investigación y la producción de conocimiento desde las ciencias sociales han permitido transferir algunos conceptos y planteamientos sobre riesgo dentro de los sistemas institucionales de gestión. Aquellos elementos son prometedores para consolidar e integrar la gestión de riesgos con otras

políticas e iniciativas públicas. Sin embargo, la realidad de las reformas y de los aparatos de gestión, así como la articulación entre escalas territoriales e institucionales, siempre presenta dificultades.

En ninguno de los países desaparecen los obstáculos y problemas político-institucionales en la gestión de riesgos, sino que se recomponen. Y, a su vez, participan de la recomposición de las condiciones de riesgo. La dimensión político-institucional de la gestión de riesgo sigue siendo una condicionante de la vulnerabilidad de la gente y del territorio, en al menos tres puntos:

- *El aparato político-institucional:* Enmarca la gestión de riesgo dentro de una serie de paradigmas y procedimientos que influyen en las soluciones y acciones emprendidas. A menudo, los sistemas recién reformados resultan ser una traducción nacional de grandes ideas e influencias globales que no necesariamente se adecuan a especificidades locales.
- *La dimensión político-institucional:* Se empareja con aspectos político-territoriales e intereses contradictorios en el terreno. A través del riesgo, se plantean cuestiones de escala y de geopolítica local relacionadas con el control y la gestión territorial. La gestión de riesgo, como instrumento de gestión territorial, puede ser usada o instrumentalizada por motivos ajenos al riesgo, lo que ocasiona efectos contrarios al interés de desarrollo que se propone.
- *La dimensión político-institucional:* Cristaliza aspectos materiales e inmateriales del riesgo. Por un lado, se pueden considerar los recursos, equipamientos, elementos esenciales o equipos de intervención de las diferentes instituciones; por otro lado, es posible referirse a los paradigmas,

objetivos, o a la priorización de las políticas públicas, acciones y actividades contempladas.

En esta perspectiva, cabe tomar en cuenta dos pistas de reflexión sobre las iniciativas nacionales de reformas político-institucionales de gestión de riesgo en la región:

- ¿Hasta qué punto los cambios político-institucionales (en particular inmateriales), en la gestión de riesgo se concretan (en términos materiales) en la vulnerabilidad territorial y social? O sea, ¿qué diferencia hace la gestión de riesgo y cómo se traduce en el terreno? Y en un proceso de influencias recíprocas, es necesario preguntar: ¿De qué forma las nuevas condiciones de vulnerabilidad pesan sobre las iniciativas político-institucionales de gestión de riesgo?
- Paralelamente a estas interacciones mutuas, de coproducción, ¿Qué importancia tiene la dimensión de escala en la reforma político-institucional de la gestión de riesgo? Es decir, ¿cómo se articulan los diferentes niveles de gobierno, las diferentes problemáticas enfrentadas entre los ámbitos territoriales, los recursos disponibles en esos diferentes ámbitos, en la perspectiva de una gestión de riesgo eficiente?

En este marco, la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR), junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el apoyo financiero de la Oficina de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO), trabajan en el fortalecimiento de las capacidades a nivel nacional y local, en la temática de vulnerabilidad del territorio. Una de las actividades se dirige a construir una masa crítica con capacidad técnica y académica, a partir de la relación de doce debates a nivel nacional. Este espacio cumple esa función: elevar el debate y llevarlo a la academia, en busca de respuestas a

los vacíos de investigación en gestión de riesgos que aún persisten en el Ecuador.

Por otro lado, el programa de investigación PACIVUR, del Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD, por sus siglas en francés), trabaja sobre la problemática de las vulnerabilidades urbanas. Estos estudios contemplan diferentes condiciones y mecanismos que generan la vulnerabilidad de la gente y sus territorios, en especial en aspectos espaciales y sociales. Entre esas condiciones, las dimensiones político-institucionales y las cuestiones de escala constituyen entradas privilegiadas para reflexionar sobre el riesgo urbano y su gestión.

Sobre la base de algunas consideraciones del programa PACIVUR, el 24 de marzo de 2014 se realizó un debate académico, organizado por PNUD y SGR, cuyo objetivo fue consolidar un espacio de reflexión y de intercambio de experiencias entre la academia, sectores operacionales, responsables de la toma de decisiones y ciudadanía, para evaluar la importancia de las dinámicas político-institucionales relativas al riesgo.

En dicho espacio se dieron a conocer experiencias nacionales y locales, en términos de reformas político-institucionales sobre la temática de riesgos. Se intercambiaron experiencias referidas a reconfiguraciones político-institucionales y recomposiciones de las características del riesgo en los diferentes países.

La presente publicación permitirá conocer diversas experiencias nacionales y locales de reforma, así como documentar algunas de las consecuencias de esas reformas.

El debate contempló ponencias internacionales, nacionales, y se dividió en tres momentos: un espacio de bienvenida, presentación de la agenda e indicaciones generales.

En un segundo momento, se expusieron los diferentes casos de la región: Venezuela, Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia. Finalmente, se realizó un panel de reflexión sobre la importancia

de estos aspectos para reducir la vulnerabilidad y los riesgos, donde se mantuvo un diálogo con los participantes. La agenda de dicho evento se muestra a continuación:

## AGENDA

<b>Hora</b>	<b>Actividad</b>	<b>Responsable</b>
<b><i>Lunes, 24 de marzo de 2014</i></b>		
08:30-09:00	Inscripción de participantes	SGR/PNUD
09:00-09:15	Palabras de apertura	Cecilia Menoscal, SGR Nury Bermúdez, PNUD
09:15-09:30	Presentación de la agenda e indicaciones generales	Nury Bermúdez, PNUD
09:30-10:30	La gobernabilidad de la gestión de riesgos El caso de Colombia: estructuración nacional y local. Más de dos décadas de avance	Fernando Ramírez, Colombia
<b>10:30-11:00</b>	<b><i>Refrigerio</i></b>	
11:00-12:00	La gestión de riesgo en Bolivia. Enfoque desde la aglomeración de La Paz-El Alto	Sébastien Hardy, investigador IRD-PACIVUR
12:00-13:00	El proceso de construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos en el Ecuador. El camino recorrido y los por recorrer	Emilio Ochoa, Ecuador
<b>13:00-14:00</b>	<b><i>Almuerzo</i></b>	
14:00-15:00	El riesgo y su gestión, víctimas de la fragmentación político-institucional en Venezuela	Julien Rebotier, investigador IRD – PACIVUR
15:00-16:00	Preparación ante desastre y vulnerabilidad político-institucional de la aglomeración Lima – Callao	Pascale Metzger, investigadora IRD – PACIVUR
16:00-17:00	Panel de discusión: ¿Qué importancia tiene la dimensión de escala en la reforma político-institucional de la gestión de riesgo? ¿Cómo se articulan los diferentes niveles de gobierno, en la perspectiva de una gestión de riesgo eficiente?	Emily Wilkinson, ODI-CDKN Julien Rebotier, IRD Pascale Metzger, IRD Emilio Ochoa, SGR Moderador: Jairo Estacio
<b>17:00-17:15</b>	<b><i>Evaluación del evento, reflexión final y clausura</i></b>	<b><i>Nury Bermúdez, PNUD</i></b>

## **Acrónimos:**

<b>SGR</b>	Secretaría de Gestión de Riesgos
<b>IRD</b>	Institut de Recherche pour le Développement
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>ECHO</b>	Oficina de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea
<b>ODI</b>	Overseas Development Institute
<b>CDKN</b>	Climate and Development Knowledge Network
<b>PACIVUR</b>	Programa Andino de Formación y de Investigación sobre la Vulnerabilidad y Riesgos Urbanos - Bolivia, Ecuador, Perú

# Introducción

## Institucionalización de la gestión de riesgos

### *Algunas consideraciones sobre experiencias andinas*

Nada de lo que ocurre en el ámbito de la gestión de riesgo se hace fuera de la sociedad. Y nada de lo que se produce en gestión de riesgo puede durar sin las instituciones.

Una vez establecida la evidencia según la cual el riesgo no cae del cielo, sino que es consustancial con la organización y el funcionamiento social en un territorio, la elaboración de una gestión de riesgo eficiente debe tomar en cuenta dichas características sociales y territoriales. Las vulnerabilidades encontradas en el terreno son producto de esas características y las iniciativas de gestión de riesgo se insertan en ellas. Entre las diferentes dimensiones de las características sociales y territoriales (económicas, culturales, políticas), los aspectos político-institucionales han focalizado la atención del grupo de expositores, a propósito del debate nacional sobre “las dimensiones político-institucionales de la gestión de riesgos y vulnerabilidades en los países andinos”. En gran medida, las características de los riesgos, las vulnerabilidades y el perfil de gestión de riesgo que se pueda desarrollar están muy vinculados con la organización y el funcionamiento normal de las sociedades en sus territorios. Los aspectos político-institucionales no son una excepción a ello.

En los últimos 20 años, a escala nacional y local, los gobiernos y territorios han conocido transformaciones profundas, en particular en su aparato de gobierno y de gestión. A escala nacional, a finales de la década

de los noventa e inicios de los años 2000, los Estados vuelven a nacer para afirmar con contundencia su soberanía y autonomía, así como la prioridad con la que consideran, progresivamente, el tema del riesgo. A escala local, los gobiernos conocen una tendencia de consolidación de procesos de descentralización, mientras se siguen planteando problemas muy prácticos de gestión de los espacios urbanos (por ejemplo, adecuar los entes gestores y las unidades urbanas funcionales). En términos de riesgo y de su gestión, en la actualidad somos testigos de las decisiones tomadas hace 15 años en la región, frente a los impactos de un evento Niño (1997-1998), que azotó los países andinos. Frente al desastre, al grado de desorganización y a la pésima respuesta que se formuló, los presidentes de los países andinos convinieron establecer un plan de consolidación institucional de la gestión de riesgo en cada uno de esos países. Con el apoyo de la CAF y de la cooperación internacional, los programas Regional Andino para la Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres (PREANDINO, 2000-2004) y Prevención de Desastres en la Comunidad Andina (PREDECAN, 2005-2009), consistieron en dotar a los países andinos de sistemas nacionales integrados de gestión de riesgo, y fomentar una cultura de prevención que permita considerar los riesgos y los desastres como marcas del mal desarrollo, lo que requiere inversión social y planificación.



Hoy en día, los países andinos, impulsados por esos programas regionales, están desarrollando, con diferentes grados de avance, sistemas nacionales de gestión de riesgo que no se reduzcan a la respuesta y administración de desastres, como solía ocurrir, y en donde la Defensa Civil era la institución medular en la gestión de riesgo. A pesar del contexto regional, los casos nacionales difieren significativamente. Las iniciativas incipientes en Venezuela, los aspectos controversiales en Colombia, entre diferentes escalas de intervención y de protagonismo, o las diversas etapas de implementación en Bolivia, Perú o Ecuador, son pruebas de esto. Al considerar la experiencia de los cinco países andinos, varios retos de orden político-institucional parecen plantearse para llevar a cabo una gestión de riesgo eficiente.

- En varios de los casos presentados por especialistas del taller, un problema importante en la gestión de riesgo se ubica fuera del ámbito del riesgo, en la gestión cotidiana de los grandes conjuntos urbanos. Frente a las grandes ciudades de Bolivia o la aglomeración de Caracas, no operan entes únicos que permitan una gestión de un espacio urbano funcionalmente integrado. Mientras se reparte entre dos instituciones en Lima-Callao y La Paz-El Alto, en Caracas corresponde a la autoridad de cinco municipios en materia urbanística y de gestión de riesgos.
- La mayoría de procesos para elaborar e implementar un sistema nacional integrado de gestión de riesgo, en los cinco países andinos, corresponden a un período de reforzamiento de la autoridad pública y del aparato de Estado. Sin embargo, en todos los casos, la dotación de tal sistema implica tener una capacidad de ejecución mínima para ejecutar las metas y para controlarlas o ajustarlas. A la construcción de sistemas nacionales de gestión de riesgo consistente se suma el reto de recuperar la capacidad de acción pública, tanto a escala

nacional (en Ecuador laboran unas centenas de personas en la Secretaría de Gestión de Riesgo), como a escala local, entre los municipios (La Paz es uno de los pocos municipios del país con recursos suficientes para dotarse de una política de gestión de riesgos).

- Como herramienta potente de intervención sobre el espacio, la gestión de riesgo puede ser objeto de controversias políticas y de instrumentalización partidarias a la hora de ejecutarse en el terreno. En el caso venezolano, políticamente muy tenso, la gestión de riesgo es víctima de la conflictividad política, plasmada en la gestión territorial de la capital. En Bolivia, la debilidad organizativa e institucional de la mayoría de los municipios justifica la intervención del Estado central, en particular, en el manejo de crisis, a pesar del espíritu de la ley de municipalidades. En Lima, la fragmentación territorial entre casi 50 distritos en el área urbana también se traduce en el mantenimiento –extremadamente fragmentado– de un recurso tan importante como los ejes viales. En Ecuador, un importante proceso de consolidación de estructuras locales denominadas unidades de gestión de riesgos (UGR) se encuentra en marcha con varias incertidumbres y mecanismos.
- Finalmente, sería un error considerar las dimensiones político-territoriales de las vulnerabilidades, del riesgo y de su gestión como objeto de un debate técnico solamente. No solo se trata de adecuar las instituciones a las necesidades de la prevención o de la respuesta, ni de promover un aparato de gestión más funcional. También es cuestión de plantear el riesgo como un elemento endógeno al territorio y su desarrollo, a un proyecto de sociedad, o al devenir de la ciudad, y no como el producto de la irrupción de un elemento ajeno (la amenaza) al sistema socio-territorial. El diseño institucional de

la gestión de riesgo es el resultado de concepciones diferentes, más o menos progresistas, más o menos propensas a fomentar transformaciones sociales y territoriales hacia más justicia y más sostenibilidad. Más allá de meras consideraciones técnicas relacionadas con modelos de gobernanza (del riesgo o del territorio), es importante subrayar el alcance político y preformativo de las dimensiones político-institucionales de la gestión de riesgo.

Aprender de las experiencias de cada país no significa que se pueda transferir las buenas recetas

de los unos a los otros, ni que los problemas encontrados en tal país se presentan en otro. No obstante, el panorama andino de los problemas político-institucionales que emergen a diferentes escalas permite abrir el horizonte de obstáculos posibles, así como de oportunidades potenciales. Esto último implica reorganizar y reafirmar los poderes públicos, articulados con una firme intención de hacer del riesgo y de su gestión una de las herramientas fundamentales para el desarrollo social y territorial.

# **Sección I**

---

## **Estudios de Caso**

---

# La gestión de riesgo en Bolivia. Enfoque desde la aglomeración de La Paz–El Alto

*Sébastien Hardy*

Bolivia está en pleno proceso de elaboración de una política de gestión de riesgo. Este proceso, lento, lleva varios años en el país y sigue produciendo herramientas políticas y legislativas que se van ajustando. Al inicio de la elaboración de este marco político-institucional y legal para la gestión de riesgo, como sucede en otros países de la región, está la experiencia de una catástrofe: la granizada del 19 de febrero de 2002, en el caso de Bolivia.

Es fundamental recalcar el peso que han tenido estos eventos catastróficos (así como los ulteriores) sobre la creación, elaboración o modificación de leyes y reglamentos nacionales en gestión de riesgo. Sin embargo, son las leyes municipales las que permiten que la gestión de riesgo se concrete en el campo. En particular, la creación de estructuras u organizaciones dedicadas al tema marca un hito en el proceso de institucionalización y reglamentación de la gestión de riesgo. En definitiva, la política de gestión de riesgo se formaliza a través de la experiencia de catástrofes y de la creación a escala municipal de estructuras necesarias para atender lo que es la gestión de riesgo. Este es el proceso que presenta y explica este texto.

## **Las principales herramientas de la gestión de riesgo en Bolivia**

### ***Creación de una organización de gestión de riesgo***

En octubre de 2000 hubo una serie de perturbaciones sociales importantes en el país. Una de las consecuencias indirectas fue la puesta en vigencia de la ley de reducción de riesgos y atención de desastres (Figura 1). Sobre esa base legal, se creó una organización de Defensa Civil, lo que provocó, al igual que en los demás países andinos, una tensión entre los diferentes sectores encargados del manejo de la organización para enfrentar el riesgo: los civiles, por una parte, y los militares, por otra. Esto paralizó parcialmente su eficiencia, como se demostró a propósito del evento de febrero 2002.

### ***La experiencia de un desastre: reorganización de la gestión de riesgo***

En febrero de 2002, en La Paz, una tormenta acarrió inundaciones y deslizamientos, y causó la muerte de 69 personas, así como daños estructurales importantes (Hardy, 2009; Hardy, 2013). En aquel entonces imperaba la ley de octubre de 2000, pero las autoridades públicas se dieron cuenta de la dificultad de responder, con ese marco legislativo, a una situación de crisis. De ahí que la ley fue transformada dos veces en poco tiempo, después del episodio

catastrófico de 2002, con el fin de poder atender de manera eficiente situaciones de emergencia. Se adoptó entonces una nueva ley de gestión de riesgo, en marzo de 2002, modificada unos meses después (en agosto de 2002), y se implementó un sistema nacional para la reducción de riesgos y atención de desastres.

La ley de 2002, fundamentada en la experiencia muy concreta de la tormenta de febrero de 2002, se desglosó en la ley de municipalidades, para ser ejecutada y tener consecuencias prácticas a esa

escala. Hasta hoy, la gestión de riesgo en Bolivia está en manos de las municipalidades y sigue un sistema institucional desconcentrado. Para adecuar los dos ámbitos (riesgo y gestión municipal), la ley de municipalidades ha sido modificada por la ley de riesgo de 2002.

Por eso, la alcaldía es responsable de la política de gestión de riesgos. Ello significa que la alcaldía tiene a su cargo la elaboración e implementación de un sistema municipal para atender las situaciones de riesgos y prevenir las consecuencias potencialmente dramáticas.

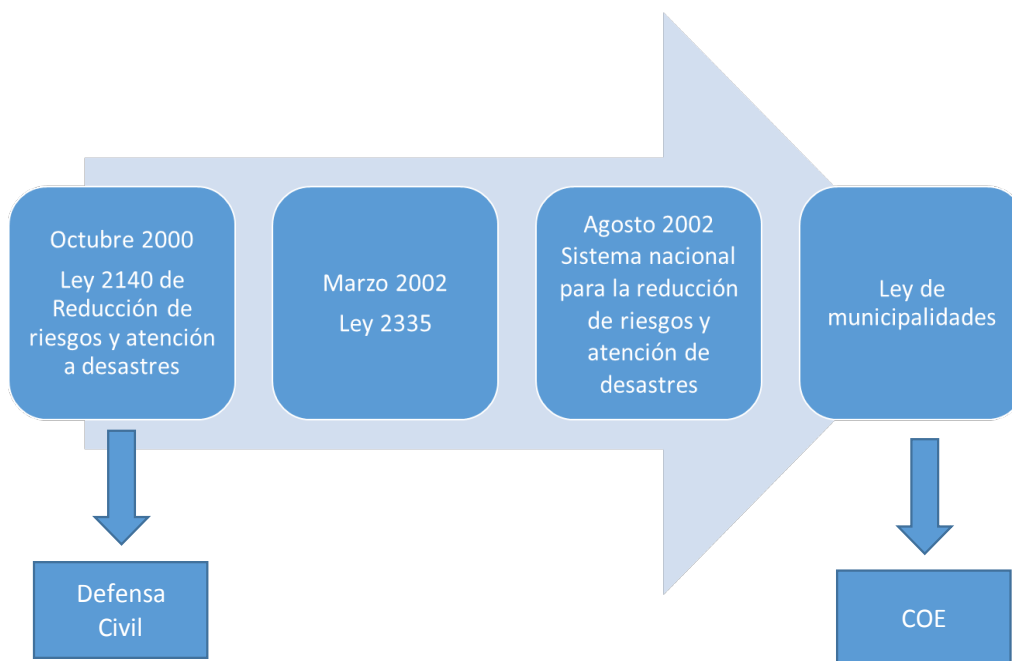


Figura 1: Etapas de institucionalización de una política nacional de gestión de riesgos en Bolivia  
Fuente: Autor

De acuerdo con el marco legal, se deben crear comités de operaciones de emergencia (COE) en cada municipio, para elaborar, implementar y administrar la gestión de riesgos a esa escala. Sin embargo, entre los más de 300 municipios que cuenta Bolivia, La Paz es uno de los pocos que puede tener una política de gestión de riesgos consistente. A pesar de ser legalmente responsables, las alcaldías, en la gran mayoría de los casos, no pueden asumir la obligación legal en el ámbito de los riesgos y de su gestión. La Paz es la única municipalidad que cuenta

con recursos financieros y capacidad técnica para implementar un sistema de reducción de riesgos y desastres. En términos concretos, los demás municipios están muy lejos de la estructura que desarrolló la municipalidad de La Paz a partir de la obligación legal, de manera que la experiencia de la capital boliviana no es representativa de lo que sucede en el resto del país. En buena parte de los casos, el gobierno nacional asume, a través de los organismos de la defensa civil, la responsabilidad de la gestión de riesgos y administración de desastres.

## Las especificidades del caso de La Paz

### *Herramientas pioneras de control del territorio*

La ciudad de La Paz conoce unos primeros intentos de planificación de su territorio y del proceso de urbanización en los años setenta. En aquel entonces, la reducción de riesgos consistió en evitar los “peligros naturales” y disminuir sus impactos mediante un trabajo de planificación de la ciudad.

La alcaldía de aquella época decidió impulsar una política de planificación urbana a través de un plan de desarrollo urbano (PDU), en el que produjeron mapas de constructibilidad, mapas de riesgo, mapas de uso de suelo, etc.

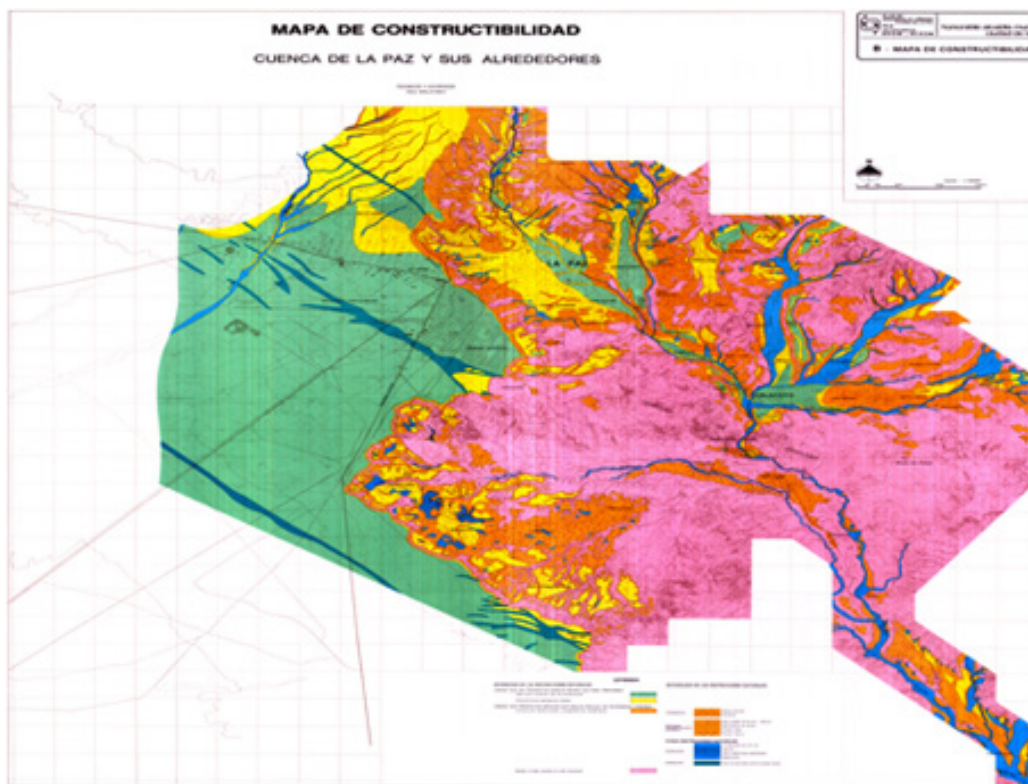


Figura 2: Ejemplo de mapas contenidos en el plan de desarrollo urbano de La Paz, en la década de 1970  
Fuente: Gobierno Autónomo Municipal de La Paz

En el mapa de constructibilidad de la cuenca de La Paz y sus alrededores (Figura 2), los colores azul, naranja y rosado, que ocupan casi todo el espacio de la cuenca, corresponden a sectores no aptos para la construcción (BRGM, 1977). Esto quiere decir que desde los años setenta, La Paz cuenta con una herramienta municipal de regulación de la urbanización y de control de riesgos, totalmente financiada por este nivel de gobierno, gracias a un préstamo del Banco Mundial. Fue una iniciativa del municipio, y no del gobierno central.

Eso demuestra que el municipio siempre ha tenido en sus manos tales operaciones de gestión de riesgos.

### ***Un crecimiento urbano descontrolado en tiempos de inestabilidad política***

A los pocos años, estas iniciativas interesantes enfrentaron limitaciones importantes. En los años ochenta, después del mandato del alcalde que puso en marcha la planificación urbana en La Paz, Bolivia conoció un período de inestabilidad política que tuvo repercusiones en el ámbito municipal. En La Paz, hasta comienzos de la década de los ochenta, se produjo una sucesión de alcaldes quienes, para mantenerse en el poder, jugaron con la inestabilidad política. En concreto, a cambio de votos de la población de La Paz, los alcaldes aceptaron no ejecutar los diferentes mecanismos necesarios para hacer respetar e implementar las normas establecidas en la década anterior, en los documentos de planificación. Aceptaron que se urbanizaran las quebradas en La Paz o las vertientes del valle de La Paz, a pesar de conocer su estado de inconstructibilidad.

Al dejar que la población se instalara en esos sectores, en un contexto de fuerte demanda para la instalación de viviendas, se captaban los votos y se producían los riesgos (Foto 1 y Foto 2).



Fotos 1 y 2: Ejemplos de urbanización descontrolada de vertientes y quebradas en La Paz

Fuente: Autor

La idea de gestionar los riesgos por medio de la planificación en los años setenta nunca fue ejecutada en los años ochenta e inicios de los noventa; período durante el cual la urbanización creció mucho. Frente a dinámicas de urbanización intensas, la ciudad se encontró, además, con la necesidad absoluta de conseguir soluciones habitacionales. Las migraciones desde lo rural



hacia lo urbano, así como el cambio del modelo de la economía nacional (la industria minera se desplomó y muchos mineros acudieron a las ciudades en busca de un trabajo), fueron los principales mecanismos que originaron una fuerte presión demográfica en La Paz.

Entre la década de los setenta y finales de los años 2000, la población no solo creció en La Paz, sino también en El Alto. Esta dinámica estuvo acompañada automáticamente de un crecimiento de la superficie urbana de La Paz y El Alto, de tal forma que hoy a La Paz se debe asociar el “suburbio” de El Alto.

## Una difícil política de gestión de riesgos

### *Falta de pertinencia de la postura de resistencia a los riesgos*

En este contexto de urbanización, y a causa de la falta de ejecución de la planificación urbana, el período desde 1990 hasta la actualidad ha estado dedicado a resistir los peligros naturales que ocurren. Los riesgos y la ocurrencia de eventos dañinos en La Paz fueron creciendo y los daños aumentaron. A partir del año 2000, las inversiones en prevención de riesgo se dispararon, así como el número de intervenciones de instancias de respuesta frente a catástrofes, en La Paz. Por suerte, no han sido eventos masivos y letales, pero la ciudad debe encarar hoy una gran frecuencia de eventos de baja intensidad, que obstaculizan el funcionamiento urbano normal.

Frente a ello, la política de gestión de riesgo en La Paz se caracteriza por la construcción de obras técnicas. Esa concepción de la gestión de riesgos presenta varias fallas.



Fotos 3 y 4: Ejemplos de intervención para mitigar los riesgos en La Paz  
Fuente: Autor

El río principal que drena la cuenca de La Paz (Foto 3) ha sido embaulado entre grandes muros de contención. Uno de esos muros corta un talud (Foto 4), con la idea de crear espacios de circulación en un contexto de gran escasez de los espacios libres. No obstante, dicha operación ha provocado la inestabilidad del talud, y ha creado situaciones potencialmente riesgosas.

Es decir que la respuesta dirigida para proteger las vías de circulación y mitigar los riesgos consistió en la construcción de una obra técnica de ingeniería urbana: un costoso muro de contención que, a su vez, genera otros tipos de riesgo. Obviamente, la multiplicación de las obras técnicas no constituye una respuesta adecuada a la gran cantidad de eventos frecuentes y de baja intensidad que azotan la zona urbana de La Paz. Cuantas más obras se construyen, más eventos ocurren en la ciudad.

Este balance también está revelado por los órganos de la prensa, que subrayan en sus numerosos artículos sobre el tema la vulnerabilidad importante de la ciudad, a pesar de los muchos esfuerzos dedicados a reducirla. En este sentido, resulta oportuno preguntar respecto de la pertinencia de la postura de resistencia, como lógica de la política de gestión de riesgos: ¿Es adecuada la construcción de obras para sentar una política de gestión de riesgo en La Paz?

### ***El dilema urbanización vs generación de riesgos: ¿Qué alternativa?***

La ciudad de La Paz enfrenta una situación complicada. En un contexto de fuerte urbanización, necesita ofrecer más terrenos aptos a sus nuevos habitantes para construir y vivir. Al producir más terrenos aptos, la situación se complica y se vuelve aún más riesgosa: aumenta la superficie de escurrimiento, transforma el comportamiento de los ríos y empeora la inestabilidad de los terrenos. A su vez, las obras de mejoramiento de la movilidad incrementan la atracción de la ciudad, lo que capta a más gente e intensifica la necesidad de ofrecer terrenos aptos para la construcción. Así se cierra el círculo vicioso de la urbanización y las intervenciones de reducción de riesgos en La Paz (Figura 3).

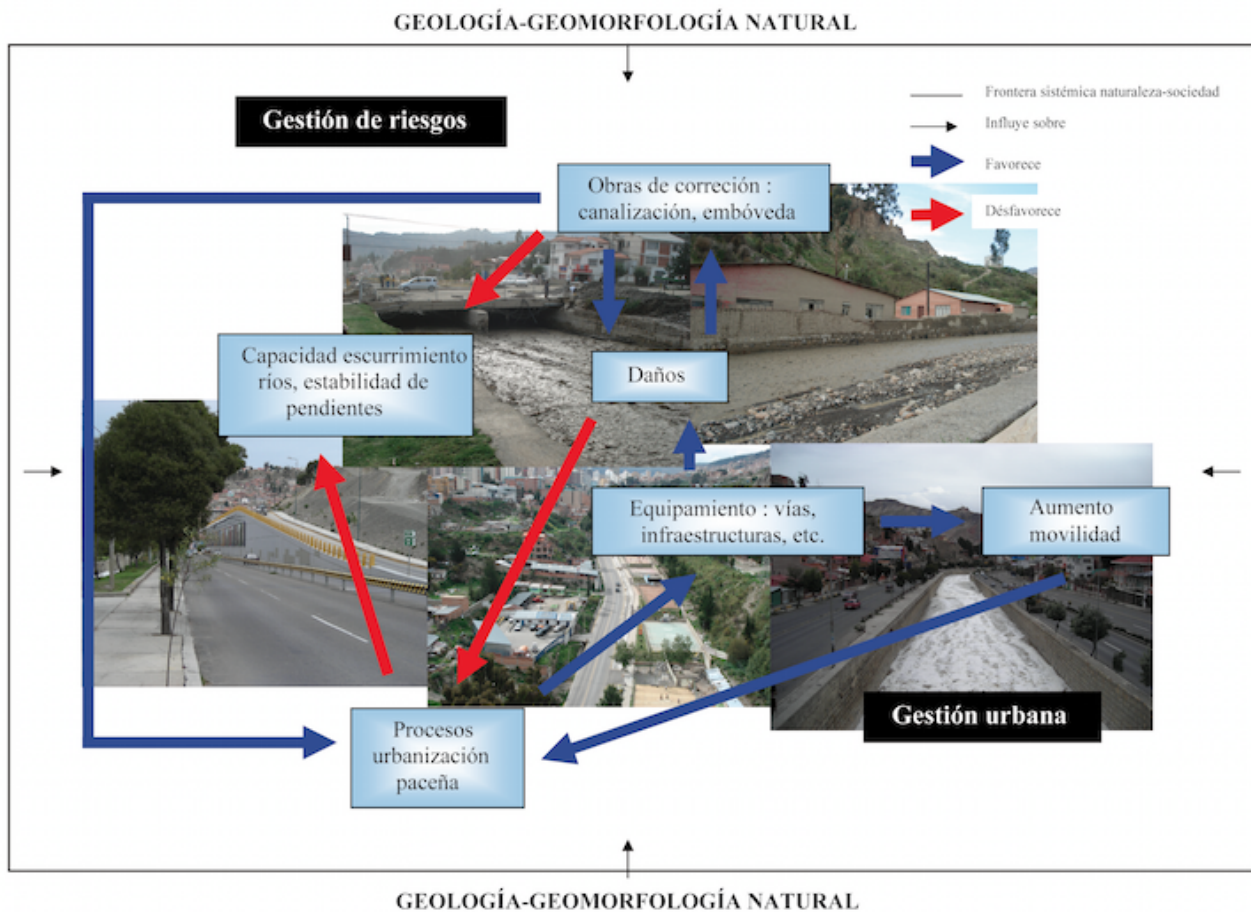


Figura 3: Ensayo de sistematización de las relaciones entre urbanización y gestión de riesgos en La Paz  
Fuente: Autor

¿Promover una política de gestión de riesgo en La Paz no podría consistir en limitar los daños y garantizar el funcionamiento urbano? ¿Y cómo hacerlo? ¿Será posible definir una política de gestión de riesgo en La Paz que no se centre en la construcción de obras?

Ya señalamos que la implementación de un sistema de gestión de riesgos es responsabilidad del municipio, a través del COE. Al analizar la localización de los actores del COE de La Paz en el espacio, se advierte una gran diversidad (fuerzas armadas de Bolivia, bomberos de la policía nacional, empresa de electricidad privada, empresa de agua, servicios urbanos, etc.), y su distribución en todo el territorio, esencialmente en La Paz. En el territorio de El Alto, se consiguen muy pocos actores del COE, y su ausencia constituye un problema importante. Además, la multiplicidad de actores diferentes complica las operaciones de gestión de riesgo, tanto de prevención como de respuesta. La experiencia muestra cómo el COE de El Alto no interviene en La Paz; un ejemplo se observa cuando ocurrió el evento en 2011.

### ***La difícil adecuación de los sistemas municipales de gestión de riesgo entre La Paz y El Alto***

De todos modos, hay que subrayar las desigualdades entre La Paz y El Alto. A diferencia de El Alto, La Paz cuenta con una diversidad de herramientas para la gestión de riesgos, entre ellas, un COE organizado, pero también dispone de equipamientos (captosres y sensores) para hacer el seguimiento a las vertientes y ríos, o carteles para identificar la red de salud en la ciudad. Sin embargo, todos esos equipamientos puntuales no ayudan mucho a la hora de la emergencia.

Por otra parte, los programas de prevención de desastre y emergencia en La Paz y El Alto

difieren mucho. La mayoría de las intervenciones se concentran en La Paz. No obstante, es crucial entender que dada la topografía de la aglomeración, muchos de los problemas de La Paz pueden provenir de El Alto. A pesar de ello, una gran diferencia permanece entre los municipios. La ley de municipalidades obliga a las alcaldías a tener su política de gestión de riesgo. En el caso de El Alto y La Paz, dos municipios diferentes, no hay organismos ni formas de trabajar en conjunto para unir las iniciativas de los dos municipios. Cada uno tiene su política de gestión de riesgo, y en El Alto se han implementado pocas cosas, salvo un COE recién creado.

En el terreno, los problemas son numerosos. Por ejemplo, no se toman en cuenta las transmisiones entre territorios de situaciones de riesgo y vulnerabilidad. El sistema de alerta temprana de La Paz no existe en El Alto, a pesar del alto nivel de vulnerabilidad también para la población de El Alto (que no tiene ningún sistema de alerta temprana). Sin embargo, ese sistema de alerta temprana es rudimentario y solo transmite datos a la municipalidad de La Paz. Los actores de El Alto no pueden intervenir en La Paz con celeridad, en caso de ser necesario. En caso de emergencia, las necesidades de La Paz no llegan a El Alto. La municipalidad de La Paz tampoco puede tomar en cuenta lo que ocurre en El Alto, al no existir un sistema de alerta temprana en ese municipio ni comunicaciones de El Alto a La Paz en ese ámbito.

El programa PACIVUR del IRD en Bolivia ha impulsado una discusión sobre la necesidad de abrir un espacio de diálogo a escala de la aglomeración, para ser más eficiente y complementario. En este programa, al superponer las manchas de exposición a las amenazas físicas y la distribución de los centros de salud, es posible identificar en qué medida los centros de salud del municipio de La Paz están expuestos a las amenazas naturales y se vuelven inutilizables en casos de crisis. Al contrario, en El Alto, existen

centros de salud exentos de amenazas naturales, que pueden prestar su servicio a la población de La Paz, en caso de crisis. Pero sin comunicación entre los municipios, se supone que la población se queda en su municipio. No se ponen en común los recursos municipales, a pesar de formar parte de la misma aglomeración; situación que supone un desgaste de los pocos recursos existentes y una lógica de gestión de riesgo contraproducente.

## Conclusión

Las condiciones de vulnerabilidad más problemáticas de la ciudad de La Paz se originan en su urbanización y en el proceso de transformación de su territorio. Por un lado, resulta un aspecto positivo de dinamismo, de desarrollo y de modernización; pero, por otro lado, no existen herramientas de gobernanza urbana que permitan anticipar y tomar en cuenta las situaciones de riesgos y su generación. No existe herramienta integrada, a escala, del conjunto urbano de La Paz-El Alto, que tome en cuenta el fenómeno de aglomeración para formular una política en común.

En su diseño nacional, la política de gestión de riesgo no toma en cuenta la realidad urbana boliviana (la tendencia a la metropolización y a la aglomeración de los espacios urbanos).

Hoy en día, raras son las ciudades que cuentan con un solo municipio (Santa Cruz, Cochabamba). Todas, a su nivel, enfrentan el problema de un tejido urbano funcionalmente integrado, pero distribuido en más de un municipio. Es fundamental considerar las características urbanas para desarrollar políticas de gestión de riesgo eficientes.

## Referencias bibliográficas

BRGM, BCEOM, PCA, (1977), Plan de desarrollo urbano-ciudad de La Paz. La Paz, HAM, 41 tomes.

Hardy, S., (2009), "Granizada e inundación del 19 de febrero de 2002. Un modelo de crisis para la aglomeración de La Paz", Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines, 38 (3), pp. 501-514.

Hardy, S, (2013), Atlas de la vulnérabilité de l'agglomération de La Paz. Marseille: Editions de l'IRD, 166 p.

Todas las leyes del texto se pueden consultar en la URL siguiente:

[http://www.disaster-info.net/PED-Sudamerica/leyes/leyes/suramerica/bolivia/sistemnac/Ley\\_2140.pdf](http://www.disaster-info.net/PED-Sudamerica/leyes/leyes/suramerica/bolivia/sistemnac/Ley_2140.pdf)

# Algunas reflexiones sobre las dimensiones político-institucionales de la gestión de riesgos en Ecuador

*Emilio Ochoa*

El eje de esta intervención se ubica en los procesos institucionales en Ecuador y su contexto a partir del 2008, año que funciona en el país como un parteaguas no solo en el campo específico de la gestión de riesgos, sino en el campo mayor de la gestión del desarrollo. Por coincidencia, ese año fue también el de la mayor inundación reciente y el de cierre de la mayor crisis económica, política e institucional del país, desde su retorno a la democracia a finales de los setenta. También por coincidencia, desde el 2008 hasta la actualidad hemos vivido la mayor parte del período de implementación del Marco de Acción de Hyogo.

Las ideas que traigo a esta conversación convocada en la sede de la Flacso, en Quito, por la SGR, PNUD y el IRD se refieren a tres dimensiones de la institucionalidad de la gestión de riesgos: una, referida a la conformación de la estructura institucional; otra, a las escalas; y, una tercera, a las prioridades. Veo la complejidad de la convocatoria y quiero compartir algunas inquietudes.

Me parece que una de las tensiones que está detrás de las preocupaciones sobre el éxito y las posibilidades de la gestión del riesgo, y lo que las sociedades instituyen (institucionalidad) para lograrlo, es la que existe entre cómo construimos los riesgos en las distintas escalas de tiempo y espacio, y qué instituímos para lo que llamamos gestión de riesgos.

Otro aspecto igualmente interesante es el creciente interés por la gobernanza del riesgo, como la manera de ganar eficiencia sobre la gestión del riesgo.

Finalmente venimos usando el término gestión de riesgos con la confianza de que ya sabemos lo que hay que hacer y de que la gestión consiste en algo como ajustar tuercas, una vuelta aquí y otra allá.

## Construcción del riesgo y gestión del riesgo

La información disponible nos dice que la construcción del riesgo ocurre en distintas escalas de espacio y tiempo, que los impactos tienden a interconectarse y a acumularse en esas mismas diferentes escalas, y que muchos procesos de desarrollo (y sus impactos) no son una decisión de los pobladores de los territorios y de sus gobiernos, etc. Vista esta dinámica en la construcción del riesgo, la pregunta es si encontramos una dinámica similar en la construcción potente de la capacidad de gestión de riesgos, de manera interconectada, acumulativa y permanente, adecuada para enfrentar la vulnerabilidad acumulada y evitar acumulaciones inmanejables.

Mi reacción inicial es que, con un enfoque de este tipo, le estaríamos pidiendo a la gestión de riesgos que actúe como un tercero; es decir, como un externo al proceso de construcción del riesgo, pero con capacidades para resolver los entuertos viejos y el creciente flujo de

entuerτος nuevos. Me parece que esto le quedaría grande a cualquier política de gestión de riesgos *per se*, y que el arreglo es pensable solo desde un modelo de desarrollo que se haga cargo de los pasivos que ha acumulado y no genere pasivos inmanejables.

Pareciera verdad que la gestión de riesgos no es algo que debamos hacer antes o después del desarrollo ni por fuera de él, sino que debe ser parte del día a día del esfuerzo ciudadano, familiar, gubernamental y empresarial. Me parece que hemos oído esto repetidas veces. La pregunta es si los cambios que instituímos (institucionalidad) en los países y el mundo están yendo consistentemente en esta dirección.

He leído algo similar en varios textos sobre la 'Ética del Cuidado' y me ha llamado la atención el profundo valor operativo de su afirmación esencial: el cuidado previene los daños futuros, así como repara y regenera los daños pasados; el cuidado nos permite evitar el temor del control, de la desaparición, de usar, y nos coloca en una perspectiva positiva. Desde la perspectiva del cuidado, la reducción de los riesgos es la manera de hacernos cargo de la necesidad y de la obligación de un desarrollo responsable y acorde con la dignidad humana. Propone que la precondition de una economía saludable en las diferentes escalas, está en el cuidado de nosotros mismos, de los demás y del planeta. A la ética le encanta moverse en el mundo de las prioridades y colocarlas en el ámbito de las responsabilidades y de los derechos humanos.

Una conclusión es que mientras nuestros modelos de desarrollo se comporten como lo hacen no habrá gestión de riesgos que logre atender los pendientes acumulados y evitar nuevas acumulaciones. Conviene advertir que la institucionalidad está vinculada con las reglas del juego; reglas para crear nuevas reglas, estructuras, mecanismos; para habilitar jugadores; para declarar legal o ilegal el juego; en fin, lo que cada sociedad instituye es muy complejo y no siempre articulado. Además, es oportuno preguntar acerca del

papel de los grandes jugadores nacionales y globales en el establecimiento o no, y en el reconocimiento o no, de determinadas instituciones.

El borrador de documento para la estrategia Pos-Hyogo (Diciembre 2013, ítem 9), reconoce que las mismas fuerzas que aceleran el cambio climático mueven el actual modelo de desarrollo (y sabemos que los factores climáticos están en el origen de los dos tercios de desastres en el mundo). Esta misma versión de borrador propone la urgencia de integrar las agendas de cambio climático, de desarrollo sostenible y de gestión de riesgos de Naciones Unidas, en un esfuerzo vinculado y de establecer compromisos con valor jurídico.

El mencionado borrador emite señales interesantes sobre la necesidad de cambiar el pensamiento oficial en Naciones Unidas respecto de la construcción global del riesgo y la necesidad de compromisos obligatorios globales y nacionales, públicos y privados, que superen la idea de que los desastres son eventos externos que afectan a un desarrollo<sup>1</sup> que camina con normalidad.

Entre las afirmaciones relativas a la relación entre desarrollo y gestión del riesgo quiero destacar:

- Ni las condiciones contemporáneas de la atmósfera ni los modelos de desarrollo y la consecuente situación socioeconómica de los países y su población, ni la condición de los ecosistemas se explican a partir de la implementación de acciones de desarrollo, diseñadas para atender sobre una base de equidad intereses que benefician a las distintas comunidades humanas.

---

<sup>1</sup> Ver ítem 9 del borrador de diciembre 2013. El borrador de agosto 2014 de la propuesta Pos-Hyogo (Documento pre-cero), propone que si las grandes tendencias del desarrollo y los factores subyacentes del riesgo actuales siguen operando, hay el peligro de perder, incluso, los avances alcanzados durante la primera década de Hyogo.

- Desde la Cumbre de Río de 1992, los jefes de Estado y de gobierno del planeta han insistido de manera consistente en la necesidad de lograr un patrón de desarrollo sostenible, compatible con el sistema de derechos reconocidos por las naciones.
- En la mayoría de las zonas de mayor dinamismo económico, las posibilidades y los límites de lo que se denomina desarrollo local están determinados por el ejercicio del poder.
- La gestión del riesgo (GR) no es espontánea ni ocurre en un vacío de intereses, sino que deliberadamente se propone reducir los ‘riesgos no aceptables’ para una entidad o grupo.
- En los desastres, las fuerzas de la naturaleza no juegan solas. Las vulnerabilidades en un territorio son producto de prácticas y decisiones que promovemos mediante nuestros patrones de desarrollo. Los riesgos, lo son ‘por algo’ y ‘para alguien’. En el ‘por’ y en el ‘para’ hay usualmente un componente natural y un componente humano. Como política pública, la GR establece las prioridades y reglas básicas del juego en escenarios y modelos concretos de desarrollo.
- La reducción de riesgos es un bien social. A diferencia de los recursos y de los “bienes materiales”, los bienes sociales solo existen mientras se los produce (como la libertad, la justicia, el bienestar, la seguridad) y requieren, por tanto, continuidad en el esfuerzo y en el aprendizaje.
- Dado que la reducción de riesgos actúa sobre procesos de desarrollo concretos y con sujetos concretos, debe operar como un proceso de aprendizaje complejo y de ajuste permanente en función de las prioridades y de los cambios en cada sistema y su contexto.

Las afirmaciones correspondientes a los numerales 6 y 7 sugieren un par de inquietudes adicionales sobre el tema de la gobernanza.

Uno de los hallazgos de los estudios de evaluación del Marco de Acción de Hyogo (MAH) es que aunque tenemos importantes avances en la institucionalidad y en otros campos, siguen creciendo el número de desastres y el valor de los daños y las pérdidas. Este y otros hallazgos condujeron a la conclusión de que es necesario mejorar la gobernanza del riesgo en tres campos claves: acercar la acción política a las políticas establecidas, mejorar los procesos de descentralización, y mejorar y cultivar los sistemas de alianzas.

Como se ha recordado en este encuentro, gobernanza y gobernabilidad se refieren, finalmente, a un sistema de propósitos de una sociedad y corresponden, por tanto, a un modelo de desarrollo. Ninguna sociedad instituye políticas, mecanismos, espacios y formas de participación, reglas del juego y sistemas de premios y castigos en un vacío de propósitos. Reconociendo lo anterior, sugiero que la gobernanza está más cerca de los arreglos para estructurar los complejos procesos de cambio (para hacerlos más previsibles y manejables), que de los propósitos mismos. Si los resultados que esperamos se acercaran más a los del modelo, diríamos que la gobernabilidad sobre los cambios fue más alta. En esta propuesta, la gobernanza se mediría por los arreglos instituidos para estructurar y operar el proceso; la gobernabilidad se mediría por la capacidad de conectar proceso y resultado en un cierto contexto, con un cierto propósito.

No hablamos de gobernanza ni de gobernabilidad en el mundo empresarial. Allí usualmente se habla de gestión. Este concepto, por lo general, designa la capacidad de manejar procesos conocidos, con medios y recursos conocidos, para resultados también conocidos.



Los numerales 6 y 7 sugieren que el aprendizaje y el ajuste deben ser permanentes en la ‘reducción’ de los riesgos asociados con las distintas iniciativas de desarrollo y sus contextos, y que mientras haya cambios (y los habrá crecientes), la reducción de los riesgos no tendrá fin. Lo dicho implica que no estamos, en materia de cambios sociales, ante una realidad estructurada, de modo que, desde mi punto de vista, preferiría hablar de gobernanza y gobernabilidad antes que de gestión de riesgos; pero la palabrita nos llegó y está instalada.

## **La institución de la gestión de riesgos en Ecuador**

La gestión de riesgos en Ecuador está instituida por la Constitución del 2008. Esta dispone, entre otros mandatos, que la gestión de riesgos es un componente del Régimen del Buen Vivir en el mismo nivel que educación y salud, es responsabilidad directa de todas las instituciones dentro de su ámbito geográfico, y que el objetivo de la gestión de riesgos es minimizar la condición de vulnerabilidad (Arts. 389 y 390).

La gestión de riesgos en Ecuador es, pues, una política pública transversal a todo el sector público y privado, forma parte del Plan Nacional de Seguridad Integral, de las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo (Plan

del Buen Vivir), de los planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los gobiernos descentralizados, y es responsabilidad de todas las instituciones.

Instituida de este modo, la gestión de riesgos es parte del ejercicio del poder político en los diferentes niveles de gobierno, y está comprometida con el régimen de desarrollo legalmente establecido en el país.

La armonización conceptual de estas afirmaciones es la parte fácil de la gestión del desarrollo y de la gestión de riesgos. El desafío está en construir (junto con los marcos normativos, de planificación y los mecanismos operativos), las prácticas institucionales, empresariales, sociales y ciudadanas de la gestión de un desarrollo seguro para el buen vivir.

A continuación, se muestran algunos avances del país en la construcción de la nueva institucionalidad del desarrollo y la gestión de riesgos.

Antes, conviene aclarar que la Coordinación de Planificación de la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR) propone tres marcos en la construcción de institucionalidad para la gestión de riesgos en el país “y menciona” normativo, de planificación y de mecanismos operativos. Sus elementos principales se aprecian en la Tabla 1.

**Tabla 1 Componentes básicos de la institucionalidad de GR**

<b>Marco normativo</b>	<b>Marco de planificación</b>	<b>Marco de mecanismos operativos</b>
<p>Constitución 2008 y convenios y tratados internacionales (MAH, CAPRADE, ONU)</p> <p>Ley de Seguridad Pública y del Estado y su Reglamento, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización, y Código de Planificación y Finanzas públicas</p> <p>Manual de Gestión de Riesgos</p> <p>Resoluciones de la SGR</p>	<p>Estrategia Nacional de Desarrollo y Plan del Buen Vivir</p> <p>Gobierno por Resultados (GPR)</p> <p>Plan Nacional de Seguridad Integral</p> <p>Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)</p> <p>Agendas de Reducción de Riesgos de los Comités de Gestión de Riesgos (CGR) y de Gobiernos Autónomos Descentralizados</p> <p>Plan Institucional de Gestión de Riesgos, Plan de Emergencia, Plan de Contingencias</p> <p>Plan Comunitario, Plan Familiar de Emergencias</p> <p>Plan de Preparativos Post Desastres</p>	<p>Estructura y capacidades del ente rector</p> <p>Unidades de Gestión de Riesgos (UGR)</p> <p>Comité de Gestión de Riesgos y sus mesas técnicas de trabajo</p> <p>Institutos de investigación de las amenazas</p> <p>Salas de Situación de ministerios y GAD</p> <p>Sistemas de Alerta</p> <p>Sistema de Comando de Incidentes, ECU 911</p> <p>Comités locales, comités de seguridad ciudadana, brigadas</p>

Con excepción de los planes de preparativos (apartados inferiores de la columna Marco de planificación, Tabla 1) y de los institutos de investigación (tercera columna, Tabla 1), todos los otros elementos han sido generados o reformados a partir de la Constitución de 2008.

No consta dentro del marco normativo la Ley de Gestión de Riesgos, porque el articulado propuesto por la SGR sigue en estudio.

## **Gestión descentralizada de los riesgos**

Dado que la gestión de riesgos corresponde a cada entidad, el sistema nacional de gestión de riesgos es descentralizado y su rectoría le corresponde al Estado, a través de la SGR, que es el ente técnico establecido por ley<sup>2</sup>. Por mandato constitucional, todas las instituciones públicas y privadas deben incorporar obligatoriamente y en forma transversal la gestión de riesgos en su planificación y gestión.

El mandato cubre todos los espacios, lo que implica una exigencia grande a todo nivel.

Para implementar el mandato, la SGR ha privilegiado la construcción de tres tipos de estructuras y capacidades: a) conformación del ente rector; b) formación de las unidades de gestión de riesgos (UGR), sobre todo en los gobiernos municipales, en

los ministerios y empresas públicas; y, c) construcción de mecanismos de coordinación interinstitucional en los diferentes niveles territoriales (Comités de Gestión de Riesgos y de Operaciones de Emergencia – CGR/COE).

En esta etapa, el ente rector aparece como el organizador e impulsador del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos; las UGR son los mecanismos institucionales cuyo mandato específico es transversalizar la planificación y la gestión de riesgos, en el ámbito de competencias de cada institución; los comités son los mecanismos interinstitucionales para coordinar y complementar sus capacidades de gestión, en las distintas escalas territoriales.

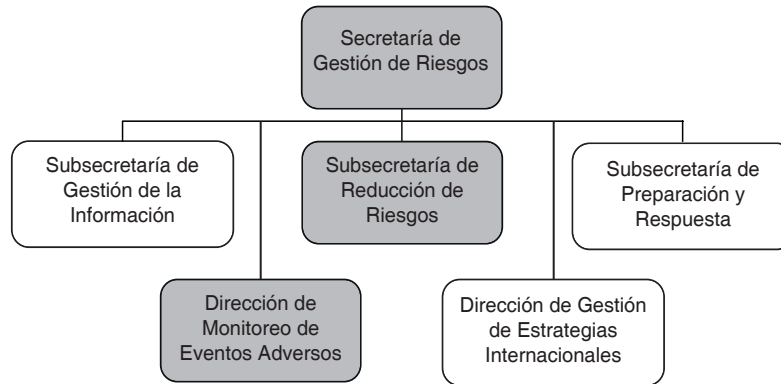
Los procesos de construcción institucional avanzan en estos tres ejes de manera compleja y problemática.

## **El ente rector**

El mecanismo operativo de la planta central del ente rector está organizado en tres subsecretarías y dos direcciones. Hasta inicios de este año, la SGR operaba en las 24 provincias del país, pero como resultado de una reforma reciente, la ejecución es ahora de escala zonal (en las nueve zonas de planificación establecidas por SENPLADES), con algunas oficinas adicionales para respuesta y monitoreo de eventos adversos.

---

<sup>2</sup> La Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR) fue designada ente rector en el Art. 11, literal d, de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en septiembre de 2009.



Personalmente no encuentro ventajas en el modelo de implantación zonal. Hay evidencia de que implica más costos, tiempos más lentos de respuesta y contacto menos directo con las instituciones del sistema nacional descentralizado.

## Las unidades de gestión de riesgos (UGR)

Un municipio o un ministerio no crea una UGR para que haga el trabajo que le corresponde a la institución en su conjunto, sino para dotarse de un mecanismo que promueva, mejore y asegure la transversalización de la gestión del riesgo en el accionar institucional, con objeto de disminuir las condiciones de vulnerabilidad de su personal, instalaciones y bienes; asegurar la continuidad de los servicios que se ofrecen; y, mejorar de forma sostenida el cumplimiento de sus competencias y responsabilidades, en el ámbito territorial que corresponde a la entidad.

En el sistema descentralizado deberían jugar un papel clave las UGR municipales, de los ministerios y secretarías de Estado y de las empresas públicas. Los municipios regulan los usos del suelo urbano, los permisos de funcionamiento de los negocios y servicios, y controlan una serie de estándares y normas técnicas; los ministerios y secretarías de

Estado determinan políticas, regulan y controlan diversos servicios públicos a escala nacional; y, las empresas públicas tienen a cargo operaciones de valor estratégico y servicios públicos básicos en distintas escalas territoriales.

La contribución de estas UGR en la reducción de vulnerabilidades acumuladas y de nuevos riesgos, puede hacer la diferencia en el día a día y en el desarrollo seguro del país.

Para transversalizar la gestión de los riesgos, a las UGR les corresponde, por norma:

- Identificar los elementos esenciales para la reducción de riesgos en el ámbito territorial y sectorial de competencia institucional.
- Preparar planes anuales de reducción de riesgos con indicadores y metas, y vigilar su cumplimiento.
- Determinar las amenazas para las cuales se debe preparar y actualizar planes de contingencia.
- Monitorear el cumplimiento de los planes.

La construcción de las UGR avanza en el sistema descentralizado. En unos años más, la

institucionalidad tendrá un nivel de implementación bastante amplio y se habrá potenciado el tema de la complementariedad, así como de la armonización entre los distintos niveles de gobiernos descentralizados.

## **Los comités de gestión de riesgos (CGR)**

Los CGR son estructuras interinstitucionales permanentes para coordinar y complementar capacidades y recursos. Operan en tres ámbitos territoriales: cantonal, provincial y nacional, y deben reunirse ordinariamente cada tres meses. El CGR nacional está dirigido por el presidente de la República; el de nivel municipal, por la máxima autoridad de la alcaldía; y los de nivel provincial, por los gobernadores, en su condición de representantes del presidente de la República.

Los CGR tienen ocho mesas de trabajo. Cada una de ellas atiende a un área, con responsabilidades claves en la reducción de riesgos, en la preparación para la respuesta y el manejo de las emergencias o desastres, y en la recuperación.

Las mesas tienen papeles claves en la preparación de las agendas de reducción de riesgos de los CGR y en la atención de las emergencias y desastres, así como en la ejecución de las acciones de recuperación, después de los eventos adversos. En general, todas las mesas siguen el mismo patrón de actividades, que lo aplican a los temas de enfoque de cada mesa. Esas actividades son de tres tipos: de reducción de riesgos, de respuesta y de recuperación.

### ***Actividades de reducción de riesgos***

- Identificar en el ámbito de la mesa los elementos claves para el funcionamiento del

territorio, proponer las metas y preparar la agenda de reducción de riesgos (ARR) del CGR.

- Identificar y monitorear periódicamente los puntos sensibles en la infraestructura y equipos para la continuidad de los servicios a cargo.
- Identificar y monitorear periódicamente las áreas de mayor exposición a las amenazas.
- Hacer el seguimiento de metas de la ARR, con enfoque en:
  - El cumplimiento de los parámetros básicos de calidad de los servicios a cargo de la mesa.
  - La formulación e implementación de los proyectos de las instituciones de la mesa, claves para las metas de las ARR.
  - La implementación de los planes de mantenimiento y mejora de la infraestructura, servicios y equipos a cargo de las entidades de la mesa.
  - La formulación y actualización de los planes de contingencia, cadena de llamadas y mapa de recursos de las entidades de la mesa.
  - La preparación e implementación de simulacros y campañas de difusión y educación, en función de las metas.
  - Compartir con la SGR, cada trimestre, información actualizada sobre el mapa de recursos y sobre el monitoreo de los puntos sensibles en la infraestructura y el equipamiento, para la continuidad de los servicios a cargo de las entidades de la mesa.
- Promover protocolos para procesos específicos y formar los grupos de trabajo para su preparación.

### **Actividades de respuesta**

- Coordinar la elaboración y empleo de la información de evaluación inicial de necesidades.
- Planificar y liderar las acciones de atención y/o rehabilitación que corresponden a la mesa.
- Ejecutar las acciones previstas para los estados de alerta.

### **Actividades de recuperación**

- Identificar los sistemas más vulnerados que deben entrar en los planes de recuperación y generar los proyectos de recuperación que correspondan.
- Monitorear y evaluar la ejecución de los planes de rehabilitación y recuperación.
- Recomendar a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) las reformas que correspondan a los planes de ordenamiento territorial (PDOT).

## **El monitoreo de los eventos adversos y la atención de las llamadas de auxilio**

El monitoreo de los eventos adversos está a cargo de la SGR. La atención de las llamadas de auxilio y el despacho de los recursos para atenderlas es responsabilidad del Servicio ECU 911. Este Servicio es manejado por el Ministerio Coordinador de Seguridad.

La Dirección de Monitoreo de la SGR tiene a cargo:

- Receptar y analizar la información proveniente de los institutos científico-técnicos sobre la evolución de las amenazas, generar escenarios

de riesgo y otros productos y distribuirlos a las personas responsables de la toma de decisiones, siguiendo protocolos establecidos por la SGR.

- Mantener una red de trabajo con integrantes del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos, para recoger y validar la información sobre la evolución de los eventos adversos.
- Administrar el sistema de información sobre eventos adversos para el procesamiento de los datos, generación de productos, conservación de la información e interconexión entre las personas responsables de la toma de decisiones.
- Apoyar a los CGR nacional y provinciales en el cumplimiento de sus funciones y asesorar a las Salas de Situación de los gobiernos municipales.
- Sistematizar la información generada por los CGR durante las situaciones de emergencia.

El ECU 911 es el conjunto de actividades que articula el servicio de atención de llamadas y despacho de emergencias, a través de una plataforma tecnológica y sobre la base de políticas, normas y procesos. Coordina los servicios de emergencia que prestan los Cuerpos de Bomberos, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, la Comisión de Tránsito del Ecuador e instituciones que conforman el sistema nacional de salud. Su sede principal se localiza en Quito y está conformado por centros operativos a escala nacional.

El servicio funciona con horario continuo y dispone de capacidades tecnológicas de observación y comunicación que faciliten la cooperación interinstitucional, para atender los pedidos de la ciudadanía que llame al 911. Este es el único número para acceder en el país al servicio de recepción de llamadas y asistencia de emergencia.

La SGR es una de las siete entidades que conforman el comité intersectorial del SIS ECU 911. El comité se encarga de la rectoría de la política intersectorial para el direccionamiento y funcionamiento del ECU 911.

## **La armonización de las escalas, un tema en construcción**

Ecuador no tiene todavía un plan nacional de reducción de riesgos. Ha privilegiado la preparación e implementación de agendas de reducción de riesgos, generadas desde los comités provinciales y desde los GAD. Se espera que este esfuerzo avance hacia los ministerios y secretarías del Ejecutivo nacional y las empresas públicas.

Las agendas de reducción de riesgos (ARR) buscan:

- Conservar y proteger la vida humana ante riesgos de origen natural o antrópico.
- Reducir los riesgos acumulados y nuevos que afectarían el funcionamiento adecuado de los componentes esenciales (redes) de un territorio.
- Orientar la recuperación después de eventos adversos.

Cuando la agenda es preparada por un comité provincial de GR, la temática de la agenda se estructura por mesas de trabajo; cuando es preparada por un GAD municipal o provincial, la agenda se estructura según las competencias de cada tipo de GAD.

El corazón de la idea es que las agendas partan de la comprensión del funcionamiento del territorio, identifiquen los componentes y los elementos esenciales para su funcionamiento, y se establezcan metas, acciones, mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas. La Constitución define al territorio como una “unidad geográfica e histórica

de dimensiones naturales, sociales y culturales”. Esta definición obliga a explicar y planificar el funcionamiento de un territorio concreto (parroquia, cantón, cuenca hidrográfica, provincia, región o país), considerando la dinámica de su geografía e historia, en esas tres dimensiones.

Se espera que las agendas identifiquen los componentes claves del territorio y sus elementos esenciales, que contengan un registro de la vulnerabilidad de los elementos esenciales, de las fallas de funcionamiento de los servicios a cargo de las entidades de la mesa, de las zonas críticas y de los elementos en estado crítico de exposición y vulnerabilidad. A partir de esta información se procede a:

- Formular las prioridades y metas para reducir los riesgos en los componentes y elementos esenciales del territorio.
- Adoptar las medidas claves (desde la administración) para reducir y evitar fallas de funcionamiento.
- Adoptar recomendaciones para zonificaciones o rezonificaciones, si hubiere necesidad.
- Identificar los planes de contingencia que deben prepararse o actualizarse, los proyectos o medidas a ser formulados o implementados para obras de prevención y mitigación, reasentamientos, reconstrucción.
- Identificar los puntos sensibles para la continuidad de los servicios que deben monitorearse en los equipos e infraestructura a cargo de las entidades de la mesa.
- Identificar los puntos sensibles para la calidad de los servicios que deben monitorearse.

En términos generales, en la institucionalidad de la gestión de riesgos en Ecuador se ha instalado el vínculo esencial entre gestión de riesgos y modelo de desarrollo; entre política pública y prioridades del ejercicio del poder; entre marcos normativos, operativos y de planificación. Está en construcción el entendimiento del territorio y sus dinámicas, el enfoque en la disminución de la vulnerabilidad, la construcción de mecanismos de participación, coordinación y complementariedad, pero la armonización de los esfuerzos en las distintas escalas administrativas y territoriales se encuentra en una fase muy inicial.

De acuerdo con mi experiencia, sin armonización entre los niveles de gobierno y entre los territorios, los éxitos no son ni sostenibles ni escalables. Es muy poco probable que las prioridades de desarrollo de una administración parroquial tengan éxito, a pesar de la administración municipal de la que es parte; o que un municipio tenga un éxito sostenido a pesar de su provincia; o la provincia, a pesar de su país.

En la política pública, es necesaria la armonización y complementariedad; en el mercado, una empresa puede tener éxito sobre el desastre de otra, pero en la relación entre niveles de gobierno regidos por la misma política esto es impensable. En el caso de Ecuador, la preparación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial está en un momento inicial en los territorios de los GAD; la armonización y complementariedad de los PDOT también está pendiente.

Además, el nivel de gobierno esencial para la gestión de cuencas, es decir, el gobierno regional establecido en la Constitución como un nivel opcional, no se ha conformado en Ecuador, y no es probable que se conforme en el corto plazo. Este no es un vacío menor en la institucionalidad para el desarrollo y la gestión de riesgos.

## A manera de resumen

Desde el 2008 hasta la actualidad, el país vive un intenso proceso de reconfiguración de sus políticas de desarrollo, de sus instituciones y de las prácticas institucionales, sociales y ciudadanas. Destaco el valor de la orientación del cambio, los avances significativos en la construcción de las instituciones; las importantes mejoras en las prácticas, en la infraestructura y las tecnologías; y, el mérito de varios resultados en la calidad de la vida de la población. Los avances en la construcción del Ecuador del buen vivir son firmes.

En mi opinión, la misma sostenibilidad del proyecto nacional requiere armonización y complementariedades en distintas escalas. Como lo reconoce el Presidente de Ecuador, todo es aún reversible. En el esquema que sigue, se muestra un modelo lógico de construcción de condiciones de gobernanza y gobernabilidad<sup>3</sup>.(Tabla 2).

El modelo no se propone para manejar los territorios, sino los usos y sus impactos, y plantea los resultados deseables, como cambios significativos en dirección de las metas referidas a la calidad de la vida y del ambiente. Los cuatro tipos de resultados (o de cambios) que se postulan son: cambios institucionales, cambios en los usos, cambios en la calidad de la vida y del ambiente, y usos-desarrollo sostenible. Los dos primeros tipos de cambios son los mecanismos de gobernanza que contribuyen a la calidad de vida y del ambiente.

Los cambios institucionales aportan el marco de autoridad y decisiones en el que se mueven los actores de los sectores público, privado y social para interactuar en el acceso, uso y disfrute de los bienes y servicios de los territorios; en el caso origen, de los territorios costeros.

---

3 Modelo desarrollado por EcoCostas, organización en la que el autor viene colaborando desde el año 2000.



Conforme se sugiere líneas arriba, los cambios institucionales junto con los cambios en los usos y en la calidad de la vida deben armonizarse en función de la calidad de vida. La armonización del esfuerzo debe operar en diversas escalas territoriales y gubernamentales. En tiempos de globalización creciente, las interdependencias son cada vez mayores y los arreglos de gobernanza deben considerar esas interdependencias.

En esta propuesta, resultados y productos no son lo mismo. Si usáramos la clásica cadena de producción

de cambios, la secuencia sería: insumos-procesos-productos-resultados-impactos.

La precondition más importante para el avance en estas líneas de acción es el compromiso de los líderes institucionales con los resultados esperados, en términos de la calidad de vida y de ambiente en cada territorio. Sin ese liderazgo, ningún apoyo experto ni ningún respaldo social son suficientes.

<i>Primer orden</i>	<i>Segundo orden</i>	<i>Tercer orden</i>	<i>Cuarto orden</i>
Construcción de las precondiciones	Cambios de comportamiento	Cambios en calidad de vida y ambiente	Contribuciones para sociedades sostenibles
Decisiones que establecen las prioridades, los asuntos de manejo, las metas y los planes.	Buenas prácticas en la toma e implementación de decisiones.	Cambios en la calidad de vida.	Usos sostenibles.
Decisiones que alistan a los jugadores, arman las estrategias, acuerdos, alianzas y formas de participación.	Buenas prácticas en los usos (incluye áreas protegidas y no protegidas).	Cambios en la calidad ambiental.	Mantenimiento de las funciones básicas de los ecosistemas.
Decisiones que aprueban el programa, establecen la autoridad y los fondos.	Buenas prácticas en la infraestructura y los servicios públicos.	Recuperación-desarrollo de valores culturales, éticos y estéticos.	Estado de derecho y construcción de bienes y servicios públicos de calidad creciente.
Decisiones que arman los arreglos administrativos, la capacidad técnica de ejecución y la logística para las metas.	Fortalecimiento de la identidad y participación local en las oportunidades del desarrollo.	Desarrollo-integración de lo local en ámbitos más amplios (aportes a cambios de escala).	Desarrollo de valores para sostener los cambios y alimentar la esperanza en un futuro viable.

El primer orden de resultados corresponde a las precondiciones institucionales que se han negociado y establecido (Tabla 2). Es la parte normativa, de planificación y de arreglos institucionales del sistema de gobernanza, y aporta el marco para que los cambios en las prácticas (procesos, usos, estándares, comportamientos) trabajen en condiciones de formalidad y éxito.

El segundo orden se refiere a los cambios en las prácticas institucionales, sociales, productivas, ciudadanas relacionadas con los usos (segundo componente del sistema de gobernanza), durante la implementación. Son cambios que ocurren en el comportamiento de las instituciones, grupos de usuarios, mercado y ciudadanos, en la tecnología y en la generación de fondos para la sostenibilidad a largo plazo.

El tercer orden se refiere a las metas de calidad de vida y de calidad ambiental conseguidas en el programa, y el cuarto orden está relacionado con manifestaciones concretas de sostenibilidad en los usos y ambientes (Tabla 2).

El modelo trabaja con diferentes escalas de tiempo y espacio. Las primeras abarcan los plazos, y las segundas, desde lo local hasta lo regional, nacional o internacional.

La tabla de escalas y órdenes opera como una hoja de ruta de los supuestos para la construcción de usos sostenibles en sociedades que aspiran al bienestar colectivo con modelos de gobernanza democráticos, basados en buen conocimiento y abiertos a la participación.

Como es usual, los avances en los cambios institucionales son mayores que los de segundo orden. De la complementariedad entre los dos primeros órdenes de cambio han venido varios cambios en la calidad de vida y el ambiente, y vendrán otros.

Los arreglos institucionales post 2008 para la gestión de los riesgos (y del desarrollo) han hecho, sin duda, su contribución. Con arreglos más maduros y mejores prácticas, la gobernanza de los cambios mejorará y su contribución para el buen vivir será mayor.

# El riesgo y su gestión: víctimas de la fragmentación político-institucional en Venezuela

*Julien Rebotier*

Son muy conocidas las dificultades políticas, sociales y económicas que atraviesa Venezuela desde el año 2001 y la llegada de Hugo Chávez al poder. Sin embargo, dichos conflictos no aparecieron con el chavismo, y también hubo estragos muy fuertes durante las décadas de los ochenta y noventa, las de la inestabilidad, de la deuda y de la crisis bancaria. El “Caracazo” de 1989 fue un hito significativo en la historia política del país y de la región (Rebotier, 2007).

De hecho, en la mayor parte de América Latina, existe un aparato y una historia de Estados particular. Si bien constatamos la reafirmación de los Estados a partir de finales de los años noventa, después de dos décadas de recomposición de los aparatos e instituciones públicas aún contamos con un funcionamiento institucional y un orden constitucional no consolidados, siempre en situación de amenaza, con mucha provisionalidad, expuestos a desestabilizaciones y cambios repentinos. Venezuela es un buen ejemplo de ello, mientras vive su tercer momento ápice de desestabilización, desde el golpe de Estado de 2002 (Rebotier, 2014). Pero una historia política e institucional errática también caracteriza al Ecuador entre mediados de los años 1990 y de los años 2000, o a la Argentina de comienzos de los años 2000. Una serie reciente de golpes de Estado, entre los cuales están los de Honduras y de Paraguay, complementan la idea de instituciones públicas regularmente cuestionadas.

Las dimensiones político - institucionales, su provisionalidad e inestabilidad constituyen el prisma privilegiado a partir del cual se va a considerar el riesgo y su gestión en Venezuela, y particularmente en la ciudad capital de Caracas. Dichas dimensiones han sido objeto de esfuerzos regionales importantes, iniciados por la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y organismos de la Unión Europea (como el de ayuda humanitaria, ECHO), después de las consecuencias desastrosas del Niño en la región, en 1997 y 1998.

Los proyectos PREDECAN y PREANDINO han consistido en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de gestión de riesgos, así como en incentivos para elaborar políticas en instituciones de gestión de riesgo a diferentes escalas.

El fortalecimiento institucional de gestión de riesgo de desastres, en el contexto de aparatos de Estado e instituciones públicas regularmente cuestionados, es un reto en sí. Además de los esfuerzos políticos para estructurar los sistemas nacionales, el tema de las dimensiones político-institucionales también ha sido objeto de esfuerzos académicos. Entre ellos, cabe mencionar las publicaciones y actividades de formación o de consejo de los integrantes o colaboradores de La Red, y su constelación regional de contrapartes y colaboradores ([www.desenredando.org](http://www.desenredando.org)).

A través de este texto, se propone una reflexión sobre las dimensiones político-institucionales del riesgo en Venezuela, en un contexto latinoamericano en el que se hizo hincapié, de forma progresiva, en los aspectos institucionales de la gestión de riesgo de desastres, y en un contexto venezolano particular en donde el propio aparato político-institucional es regular y abiertamente cuestionado, obstaculizado o poco eficiente. Cabe resaltar tres definiciones a partir de las cuales se argumenta sobre el caso venezolano.

Lo 'político' involucra las diferencias, la diversidad, la pluralidad de intereses y voces que se desprenden de cualquier grupo. Se refiere a la manera como todo ello se relaciona, si compite, si se complementa, si algunas voces o actores son eludidos, dominados, o si dominan, y mediante qué mecanismos. También tiene una acepción partidaria (el hecho de elegir en función de algunos principios, de una manera de ver el mundo, de un sistema axiológico). Si bien esa dimensión partidaria pesa en las decisiones y orientaciones institucionales, focalizaremos en la primera acepción de la definición de lo político. De hecho, "lo importante es que politizar la ciencia [o la gestión de riesgo de desastre] no sólo significa movilizar la ciencia para fines políticos [segunda acepción], sino que también consiste en ver cómo las perspectivas políticas formatean un conocimiento parcial y vis-versa [primera acepción]" (Forsyth, 2012: 20).

Las 'instituciones' corresponden a estructuras o mecanismos de orden social que arreglan el comportamiento o la organización de un grupo de individuos o de una comunidad. Las instituciones son funcionales, tienen un propósito, organizan un funcionamiento. Ahora, si bien se habla de instituciones para calificar los modelos de comportamiento humano, costumbres, hábitos y funcionamiento social (que es objeto de la sociología, como lo define Durkheim, 1990), el análisis presentado se centrará en los aparatos

institucionales como instrumentos de la acción pública y de la gestión de riesgos.

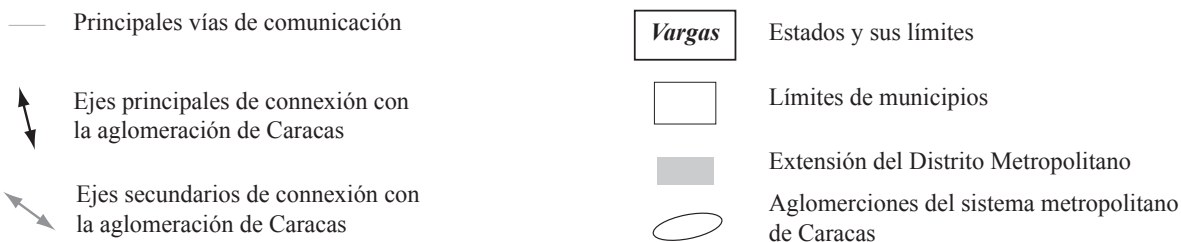
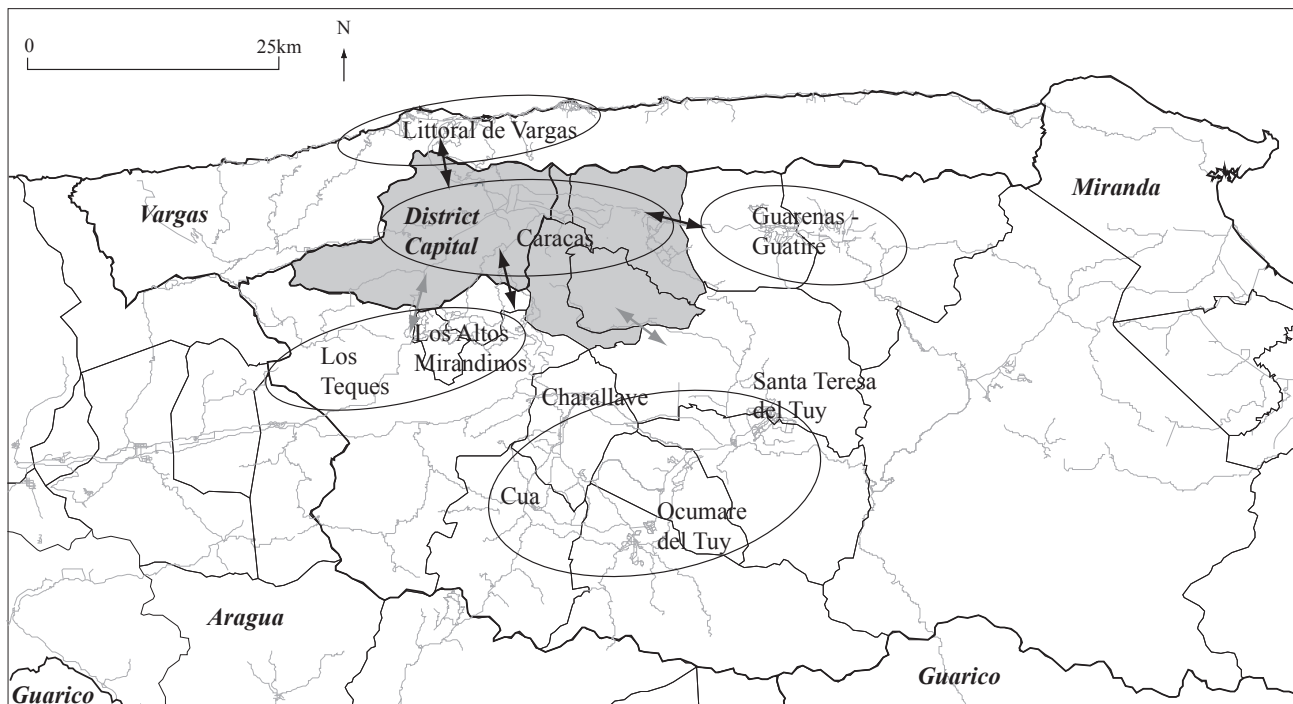
La 'vulnerabilidad' se refiere a una serie de condiciones y mecanismos (sociales, políticos, biofísicos, institucionales, económicos, etc.) que hacen a la gente y a los territorios más o menos propensos, y diferentemente propensos a padecer daños (D'Ercole y Metzger, 2004). Las condiciones y los mecanismos que se consideran en esta definición de la vulnerabilidad van a estar relacionados con aspectos políticos e institucionales de la gestión de riesgo en el análisis de la situación venezolana, y en particular de Caracas.

En una primera parte, se presentarán algunas características de la vulnerabilidad político-institucional en Venezuela, a partir de la situación de Caracas. Luego de un ensayo de organización de esas características y de su comentario, se terminará con una breve reseña de los esfuerzos nacionales en términos de política nacional de gestión de riesgo.

## **Algunas características político institucionales en Venezuela y Caracas**

### ***Desenmarañar las dimensiones político-institucionales de la ciudad***

Antes de mencionar cualquier tema de riesgo, más aún en el caso de Caracas, es preciso señalar la manera cómo funciona la ciudad capital, desde una perspectiva institucional. El sistema metropolitano de Caracas (entre 5 y 6 millones de habitantes) consta de cinco aglomeraciones distribuidas entre dos estados de la república federal (Vargas y Miranda) y un Distrito Capital, que tiene rango de estado (mapa 1). Hoy en día, el Distrito Capital cuenta con un jefe de gobierno nombrado por el presidente de la República.



Mapa 1: El sistema metropolitano de Caracas y los entes político-territoriales  
Fuente: Autor

La aglomeración en la que se centra el análisis es la de Caracas, capital venezolana, identificada como el Distrito Metropolitano (DM), con más de 3,5 millones de habitantes. El DM consta de cinco municipios; Libertador, en el oeste, es el único municipio del Distrito Capital. Los cuatro otros municipios, en el este del DM, pertenecen al estado Miranda. A estos cinco municipios corresponde una alcaldía

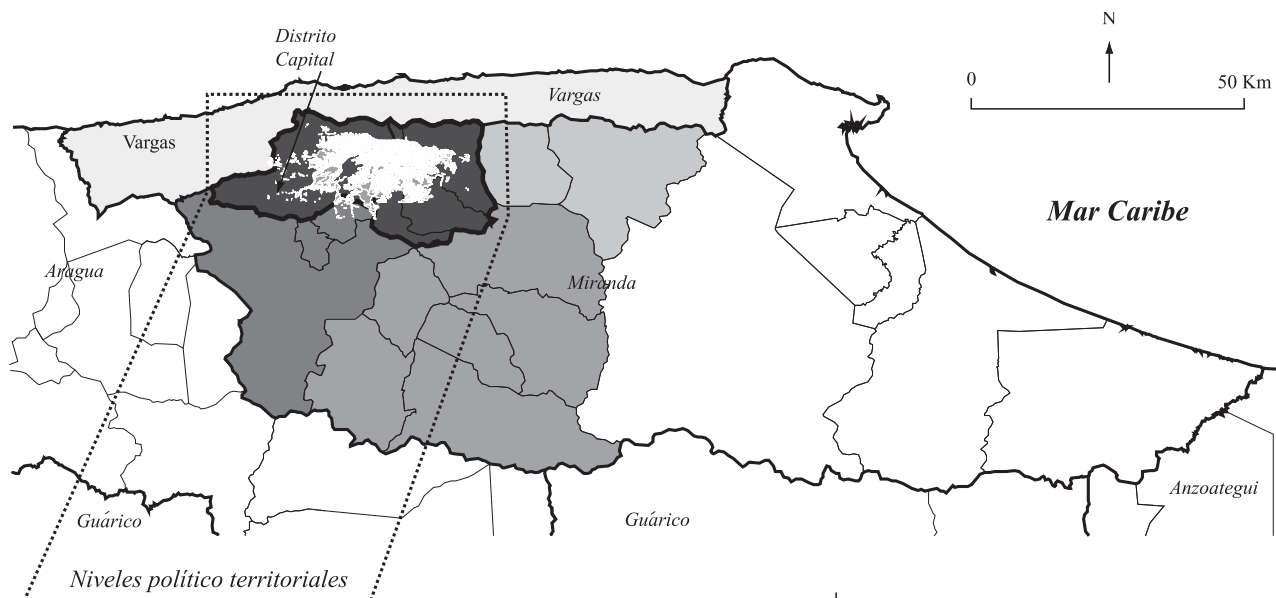
mayor del DM. Pero frente a un alcalde mayor, de oposición, el poder chavista opuso la figura del jefe de gobierno del Distrito Capital, en 2009, nombrado por el presidente de la República. El alcalde mayor ya no tiene competencia sobre el Distrito Capital que presenta la contraparte de un jefe de gobierno frente a los gobernadores de los estados Vargas y Miranda, y sobre todo, frente al alcalde mayor del DM.

Así se institucionalizó el enfrentamiento político con la transformación de los entes político-territoriales. La línea de separación este-oeste en la ciudad, plasmada en las autoridades políticas relativas a cada territorio (Distrito Capital y resto del DM), retoma una fractura urbana simbólica, política, pero también social y material muy profunda en la ciudad de Caracas. Esta situación tuvo consecuencias en la gestión de riesgo de desastre en la ciudad, fragmentada entre los cinco municipios que constituyen el DM (mapa 2).

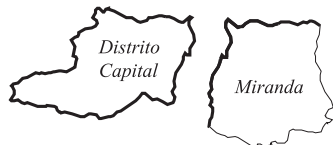
### ***Un funcionamiento fragmentado***

Desde las leyes de descentralización de los años 1989 y 1990, los municipios adquieren plena autoridad sobre el uso del suelo, la seguridad y la gestión de riesgo en su territorio. Cada municipio cuenta con (o debería contar con) un servicio de protección civil y administración de desastre. Se notan, al menos, tres tipos de diferencias contundentes entre los municipios del DM:

- En términos de recursos y de personal. El servicio del municipio Libertador es muy poco provisto en comparación con el servicio de Chacao, por ejemplo, un municipio entre los más ricos de Venezuela.
- En términos de concepción del riesgo. Mientras hasta hace poco, en el municipio Libertador, se seguían planteando las prioridades de gestión de riesgo como respuestas adecuadas y administración de desastres, en el municipio Baruta o en el de Chacao se pensó también en términos de uso de suelo y de reglamentación territorial. Sin embargo, los sistemas respectivos de estos últimos municipios no son necesariamente compatibles.
- En términos de formación y capacitación de recursos humanos. El municipio Libertador contaba con militares o bomberos en los servicios de gestión de riesgo y administración de desastre, mientras los integrantes del Instituto de Protección Civil y Ambiente del municipio Chacao recibían expertos del mundo entero en el ámbito del riesgo y de la seguridad, y seguían formaciones con organismos de Israel o de Texas, entre muchos otros.



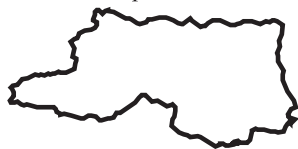
Estados o territorio asimilado



Miranda ✓ Límites de Estados o del Distrito Capital

✓ Límites del DM

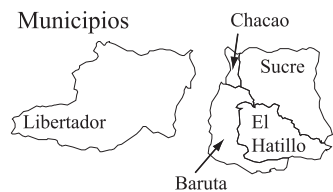
Distrito Metropolitano



Sucre ✓ Límites de municipios

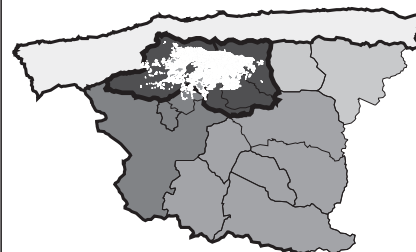
✓ Límites de parroquias

Municipios



Mancha urbana de la aglomeración de Caracas

Sistema metropolitano de Caracas



Agglomeración de Caracas

Agglomeración de Guarenas-Guatire

Agglomeración de los Valles del Tuy

Agglomeración de los Altos Mirandinos

Agglomeración de litoral de Vargas

Mapa 2: Divisiones municipales del DM y fragmentación del espacio urbano  
Fuente: Autor

A escala del DM, hasta finales de los años 2000 existía un organismo de Protección Civil y Administración de Desastre, adscrito a la alcaldía metropolitana. Dicho organismo se caracterizaba por cuatro grandes rasgos:

- Pocos recursos para atender los problemas de toda la capital (unas decenas de efectivos).
- Mucha dificultad para intervenir en diferentes territorios de la capital (por enfrentamientos partidarios o discrepancias de funcionamiento institucional).
- Objetivos identificados hacia la respuesta y el manejo de crisis.
- Misiones de certificación en el proceso de habilitación de terrenos y de calificación de viviendas en riesgo, en el área del DM.

## **El contexto político-institucional: fuente de vulnerabilidad**

A la luz de la primera parte, es posible destacar tres grandes formas de vulnerabilidad cuyas causas, al menos parte de ellas, se pueden ubicar en las dimensiones político-institucionales del riesgo y su gestión, así como de la ciudad.

### ***Vulnerabilidad vinculada con el funcionamiento de las instituciones***

En Venezuela, el funcionamiento de las instituciones no garantiza el funcionamiento de la sociedad según reglas compartidas. Siempre hay manera de rodear, adaptar, eludir lo que supuestamente se impone a las instancias involucradas. La planificación urbana, hasta finales de los años noventa no contaba con mapas de los sectores marginales de la ciudad, los barrios de ranchos. Siempre quedaron sin acabar las varias iniciativas de inclusión de los barrios

a una forma de unidad urbana. La planificación metropolitana vio desaparecer su ente coordinador (la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, OMPU), a comienzos de la década de los noventa. La urbanización, explosiva hasta los años ochenta, se apoyó más en ordenanzas especiales y puntuales, que en proyectos y planes coordinados a escala metropolitana.

De manera general, se privilegiaron los operativos mucho más de lo que se fomentan las políticas públicas o la reforma de lo existente. Con el chavismo, apareció un aparato institucional paralelo (hecho de misiones y operativos), que tocó muy poco lo existente. Las legitimidades heredadas de las instituciones anteriores quedaron cuestionadas, lo que entorpeció más aún el funcionamiento de todo el sistema. También se advierte esa ambigüedad (y hasta contradicción) en la manera como se maneja el riesgo y su gestión.

Finalmente, como en muchos otros países, existe en Venezuela la libre remoción y contratación de funcionarios. Ya que existe mucho turn over en la administración venezolana (sin ni siquiera hablar de períodos de alternancia), uno a menudo se encuentra frente a la tabula rasa de la administración anterior, que todavía es de la misma tendencia política. Se vacían las gavetas o se emprenden iniciativas ajenas a las anteriores.

### ***Vulnerabilidad vinculada con la conflictividad política***

La descentralización propiciada por las leyes de 1989 y 1990 agudizó la fragmentación socio-espacial del territorio capitalino. En la actualidad, por ejemplo, existen más de 150 policías en todo el territorio nacional. Los servicios municipales de gestión de riesgo no comunican mucho. Ni siquiera en los municipios de oposición al chavismo, en Caracas, se maneja información compatible de un municipio a otro,



para la gestión de riesgo de desastres. Cabe subrayar que el espacio funcional de la capital venezolana está compartido entre cinco municipios, o sea entre cinco formas de ver, identificar, priorizar el tema. Hasta ahí, y en el contexto venezolano, la descentralización resulta ser un obstáculo a la gestión de riesgos, más que una manera de acercarla a la gente y hacerla más eficiente.

A escala de la aglomeración de Caracas, la gestión metropolitana es imposible porque el espacio del DM es base y escenario de la conflictividad política nacional: el este chavista oficialista contra el oeste opositor. Las numerosas marchas en la capital ilustran este hecho. Y, a pesar de un cierto grado de integración funcional del espacio capitalino (en términos de transporte o de funciones comerciales), existen distorsiones insuperables en la gestión del espacio metropolitano. Por ejemplo, con alrededor de 70 000 habitantes, el municipio Chacao tiene que considerar que, a diario, casi 1,5 millones de personas viven, trabajan, transitan o permanecen en el territorio del pequeño municipio. Menuda tarea, cuando la comunicación con los entes vecinos es sumamente difícil (y peor aún, con los entes cuya autoridad política es del otro borde político).

### ***Vulnerabilidad vinculada con la ausencia de prioridad política en la gestión de riesgo***

Fuera de los desastres y de la emoción que suscitan, son otras las prioridades planteadas para la acción pública. Entre ellas, en Venezuela, cabe señalar la inseguridad civil y los homicidios, o la vivienda. A finales del año 2010, durante un temporal algo más fuerte de lo normal, se inundó parte del este de la ciudad de Caracas. Este evento fue una oportunidad para que el Ejecutivo nacional acelerase su política de intervención del mercado del suelo urbano, y aplicase una ley de tierras que permitiera la requisición (contra compensación financiera) de las tierras baldías y edificios no usados en el territorio urbano (figura 1).

Aquella utilización del desastre se aplicó con la idea de encontrar soluciones habitacionales para la población damnificada en Caracas, y no para modificar las condiciones más profundas de vulnerabilidad.

En la primera mitad de los años 2000, se multiplicaron los operativos de construcción de viviendas. Uno de estos operativos, promocionado por el Ministerio de la vivienda en el sector Plan de Manzano, en el oeste de la capital, se encuentra precisamente en un área identificada como de alto riesgo por el organismo de protección civil metropolitana. Con algunas obras de reforzamiento y un canal de drenaje, se habilitó una ladera muy susceptible a deslizamiento, para cumplir con la prioridad nacional de aquel entonces: la vivienda.



Figura 1: Captura de la página web del diario El Universal del 5 de diciembre 2010, que reproduce las declaraciones oportunas del presidente Chávez en período de crisis.

Históricamente, para la producción de la ciudad de Caracas, el interés más fuerte ha sido (y sigue siendo en muchos casos) el precio de la tierra y el mercado inmobiliario. Según la ley, el material excavado por el aplanamiento de las colinas para su urbanización debía ser llevado fuera del área urbana, por las constructoras. Los promotores interesados en vender más metros cuadrados combinaban con las constructoras para botar este material al borde de los terrenos aplanados, lo que creó rellenos de hasta más de 30 metros de material no consolidado (foto 1).

En el caso de la urbanización de Santa Mónica, de clase media (media alta en la época), la autorización para su construcción a comienzos de los setenta fue producto de unas ordenanzas municipales especiales, contra la opinión calificada de profesionales de ingeniería geotécnica acerca de la aptitud de esas laderas a ser ocupadas. En ninguno de estos casos prevaleció como prioridad la producción justa y segura de la ciudad; al contrario, se privilegió el mercado urbano como horizonte dominante de las formas de ocupación del espacio.



Foto 1: La urbanización de Santa Inés, al pie de un relleno de más de 30 metros de material no consolidado que no se puede anclar con pilares de hormigón armado.

Fuente: Autor.

A pesar de un diagnóstico poco alentador, Venezuela conoció fuertes voluntades para elaborar una política nacional de riesgo y organizar un sistema nacional de gestión de riesgo. Esas intenciones se concretaron a raíz de la catástrofe de Vargas, que causó varias decenas de miles de muertos, por flujos torrenciales en una de las cinco aglomeraciones de la gran Caracas, en 1999, en la costa (mapa 1).

## **Esfuerzos y obstáculos para institucionalizar una política nacional de riesgo**

Venezuela ha sido parte de los esfuerzos nacionales en la región para fortalecer la institucionalidad de la gestión de riesgos, a través de los proyectos PREANDINO y PREDECAN. A raíz del desastre de Vargas, se incentivó la cooperación internacional con agencias internacionales (como la de Japón, JICA) para estudiar los riesgos urbanos, y en la práctica, las grandes amenazas que azotan (o podrían azotar) al espacio capitalino. El paradigma del estudio es físico-centrado, y la agencia de cooperación japonesa trabajó, por ejemplo, sobre las amenazas de deslizamientos, de flujos torrenciales y de sismos, en dos tercios del territorio del DM (en los tres municipios más septentrionales). JICA subcontrató a la ONG local SOCSAL para levantar datos socioeconómicos en los diferentes sectores estudiados y determinados por las tres amenazas (JICA, 2004).

Unos años después del desastre de Vargas, se introduce una ley nacional de gestión de riesgos en 2004, por parte de especialistas venezolanos con experticia en riesgo, tanto académica, como técnica y en consultoría. Frente a ello, la institución militar de la protección civil y administración de desastres introdujo otra propuesta en la Asamblea Nacional, en el año 2005 (Rebotier, 2008). La diferencia entre los dos modelos de sistema nacional de gestión de riesgo radica en el papel de la institución militar, tradicionalmente a cargo de la administración de desastres, frente a la instancia que coordina la gestión de riesgo, concentre la información y canalice los recursos. Ninguna de las leyes fue aprobada por la Asamblea Nacional, lo que entorpeció el proceso de establecimiento de un sistema nacional.

Después de un evento trágico en los Andes, a comienzos del año 2005 (inundaciones y flujos torrenciales que causaron decenas de muertos), el presidente Chávez instó a que se formara un Comité de Riesgo nacional para fomentar una política nacional de gestión de riesgo. El esfuerzo de institucionalización y la voluntad política se estancaron después de un año, y fracasó uno de los objetivos de las instituciones en el ámbito del riesgo: mantener alertas las autoridades públicas sobre un tema clave, más allá de las fluctuaciones de las opiniones públicas, de la emoción que causa un desastre, y del temporario provecho político que se puede sacar de dichas secuencias puntuales (figura 2).

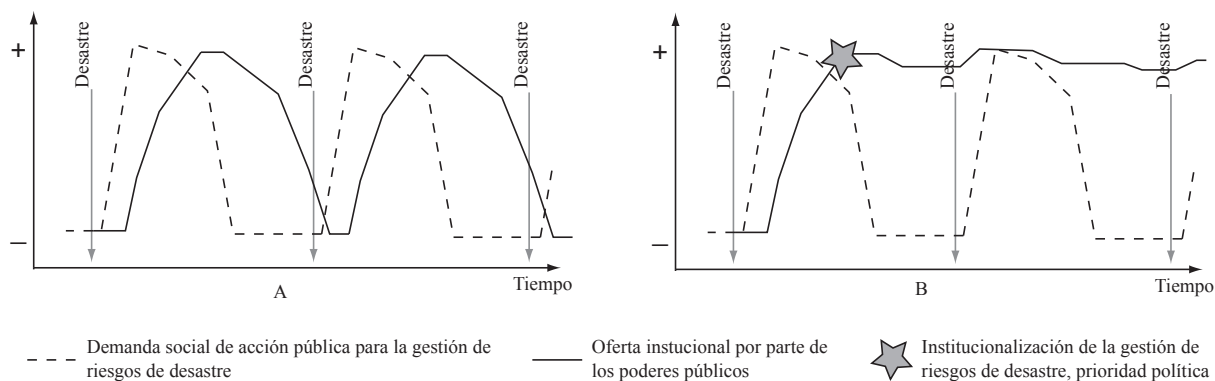


Figura 2: Articulación entre las dimensiones político-institucionales de la gestión de riesgo de desastres y la opinión pública (A: ausencia de estructuración institucional de la GRD; B: priorización política y estructuración institucional). Fuente: Autor

Hoy en día, existe la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres (ley de 2001), como parte de un sistema nacional de gestión del riesgo (SNGR), que no tiene mucha existencia práctica. En paralelo, se elabora la política nacional de salud para la gestión de desastre o el plan nacional de adaptación al cambio climático (Oyón, 2012). O sea, se multiplican iniciativas sectoriales cuya articulación con un hipotético SNGR es poco visible. Una ley de gestión integral de riesgos socio-naturales y tecnológicos fue votada en el año 2009 y prevé, entre otros órganos, comités estatales y municipales de gestión integral del riesgo, así como comités de gestión de riesgos comunales. Hasta ahora, no se los conoce.

## Las especificidades del contexto político institucional venezolano para la GRD

Lo propio de la institución es durar en el tiempo (figura 2). La idea del fortalecimiento institucional de la gestión de riesgo consiste en ir en contra de todas las trabas que se mencionaron anteriormente, y que se alzan en el camino de una política pública

y sustentada de gestión de riesgo del desastre. En muchos de los países vecinos, el fortalecimiento institucional de la gestión de riesgo de desastres está acompañada del reconocimiento de una prioridad política y de una política de Estado, en donde la gestión de riesgo del desastre es parte del desarrollo del país.

El sismo de 1967, en Caracas, posibilitó la creación de la Defensa Civil en 1969, y propicia la investigación pública sobre sismos, a través de la Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas (FUNVISIS), creada en 1972. El desastre de Vargas, en 1999, causó decenas de miles de muertos, y fue el origen de los intentos de armar un sistema nacional de gestión del riesgo. A raíz del aguacero de 2005, ocurrido en el estado andino de Táchira, que despierta los recuerdos del evento de Vargas, y que cobró decenas de vidas, el presidente Chávez declaró los temas del riesgo y desarrollo como prioritarios, el 13 de febrero de 2005. Pero los esfuerzos y las voluntades políticas se pierden en la batalla de las elecciones presidenciales para el segundo mandato del Presidente. La oferta institucional pública (apoyada en voluntad y seguimiento políticos), a través del fortalecimiento

del aparato institucional de gestión del riesgo, debe servir para contrarrestar este desfase entre una opinión pública favorable para reformas político-institucionales y el protagonismo político, fuerte y determinado, para emprender estas reformas.

Actualmente (comienzos del 2014), Alejandro Liñayo es viceministro para la gestión de riesgo y protección civil<sup>4</sup>, adscrito al Ministerio de interior y justicia. Es uno de los conocedores históricos en gestión de riesgo de desastres en Venezuela (uno de los impulsores de las declaraciones del presidente Chávez, en febrero de 2005). Habrá que ver cómo fomentar una gestión de riesgo integral en un contexto político-institucional extremadamente difícil a escala nacional, y tal vez entender primero por qué no funcionó en Venezuela una tendencia que se dio en otros países andinos y que se fue implementando de forma simultánea – aunque diferenciada– en aquellos países<sup>5</sup>.

Como conclusión provisional (y preludeo para un trabajo más profundo sobre el riesgo en Venezuela), cabe mencionar los elementos que entorpecieron el fortalecimiento institucional de la GRD venezolana, así como las ventajas a partir de las cuales el país podría levantar una política de Estado eficiente, sustentada y orientada al interés colectivo. Entre los obstáculos, podemos mencionar la alta conflictividad política, la provisionalidad institucional recurrente, la multiplicación de instituciones paralelas que vuelven el paisaje institucional extremadamente complejo, o una concepción del riesgo más orientada a la atención de desastres que a las condiciones profundas de vulnerabilidad, vinculadas con la planificación o el desarrollo del territorio. Al contrario, puede ser de suma importancia el hincapié puesto en las organizaciones comunitarias, en Venezuela, siempre y cuando se saque todo el provecho posible de un marco legal que ya existe, pero que falta implementar y aterrizar en el territorio.

---

4 El viceministerio está a la cabeza de tres entes principales: la Dirección General de Administración de Riesgos, la Dirección General de Protección Civil y la Coordinación Nacional de Bomberos.

5 Como producto de las iniciativas PREDECAN (<http://www.comunidadandina.org/predecana/>) y PREANDINO ([http://www.eird.org/esp/revista/No3\\_2001/pagina19.htm](http://www.eird.org/esp/revista/No3_2001/pagina19.htm)).

## Referencias bibliográficas

D'Ercole, Robert y Pascale Metzger. La vulnerabilidad del Distrito Metropolitano de Quito. Quito: IRD-MDMQ, 2004.

Durkheim, Émile. Les règles de la méthode sociologique. Paris: Quadrige. PUF, 1990 [1894].

Forsyth, Tim. "Politicizing environmental science does not mean denying climate science nor endorsing it without question". *Global Environmental Politics* 12, No. 2 (2012): 18-23.

JICA. Estudio sobre el plan básico de prevención de desastres en el Distrito Metropolitano de Caracas en la República Bolivariana de Venezuela: Informe final (borrador), resumen. (Inédito). Agencia de Cooperación Internacional de Japón, Pacific Consultants Internacional-Oyo International Cooperation. 2004.

Oyón, Yaully. Documento País 2012. Caracas: Dipecho VII, Caritas, 2012.

Rebotier, Julien. "Soulèvement populaire au pays de Chavez". *EchoGéo* (2014). <<http://echogeo.revues.org/13846>>, doi: 10.4000/echogeo.13846. Consulta: 16 de junio de 2014.

Rebotier, Julien. Les territorialités du risque urbain à Caracas. Les implications d'un contruit socio spatial dans une métropole d'Amérique latine. Disertación de doctorado, Université de la Sorbonne nouvelle - Paris III, 2008.

Rebotier, Julien. "Au-delà de la ¡Revolución!". *EchoGéo* 3 (2007). <<http://echogeo.revues.org/1798>>, doi: 10.4000/echogeo.1798. Consulta: 16 de junio 2014.

# **Preparación ante desastre y vulnerabilidad político-institucional de la aglomeración de Lima-El Callao**

*Pascale Metzger*

## **Introducción**

Lima, capital del Perú, conforma con Callao una extensa aglomeración urbana que cuenta con cerca de nueve millones de habitantes, o sea, un tercio de la población peruana. Al igual que las demás metrópolis de América Latina, se caracteriza por grandes desigualdades sociales y espaciales, así como deficiencias de infraestructuras y servicios urbanos, en especial en los barrios populares. Asimismo, conoce agudos problemas de gobernabilidad y de gestión urbana, como se evidenció recientemente, por ejemplo, durante el proceso de revocatoria de la alcaldesa de Lima, en 2013; las tensiones políticas y sociales provocadas por el proyecto municipal de desplazamiento del mercado mayorista, ubicado en el centro de la ciudad (Hattemer y Sierra, 2012), o los numerosos e históricos conflictos de demarcación territorial de los gobiernos locales dentro de la aglomeración y en sus límites.

Es legítimo considerar que cualquier situación de emergencia agudiza las problemáticas políticas e institucionales existentes. En efecto, las situaciones de crisis se caracterizan por la movilización y reactivación de los conflictos y problemas latentes de una sociedad (Lagadec, 1991; Godard y otros, 2002). La zona de Lima y Callao, al estar ubicada en una zona de peligro sísmico, tiene una alta

probabilidad de ocurrencia de un gran terremoto. En este contexto, más allá de las temáticas habituales del riesgo sísmico, tal como la exposición a los peligros y la fragilidad de las edificaciones, en especial de las viviendas, la vulnerabilidad de la aglomeración de Lima y Callao, construida por las dimensiones políticas e institucionales del funcionamiento urbano, es una problemática imprescindible para entender la vulnerabilidad del territorio.

El propósito de este texto es argumentar la necesidad de desarrollar un enfoque propiamente político-institucional en las investigaciones científicas sobre la vulnerabilidad urbana y el manejo de las situaciones de emergencia. No se trata de ofrecer un panorama de las leyes y reglamentos que enmarcan la gestión de riesgo de desastre, desde la prevención hasta la reconstrucción, sino de descifrar algunos aspectos de la vulnerabilidad político- institucional que surgen del entendimiento del funcionamiento urbano ordinario de Lima y Callao, y que se encuentran en la preparación ante desastres. El argumento se apoya en un programa de investigación que se desarrolla desde 2010 sobre la vulnerabilidad de la principal aglomeración urbana peruana, con el propósito de proporcionar elementos de conocimientos que permitan mejorar la preparación ante desastres.

El panorama de la vulnerabilidad político-institucional de Lima y Callao, esbozado a continuación, empieza por identificar algunas características de esta aglomeración, que expresan una vulnerabilidad que podríamos llamar ordinaria, antes de abordar rápidamente la cuestión de los peligros. La segunda parte expone el proyecto SIRAD, su planteamiento teórico-metodológico, algunos resultados y usos potenciales para la preparación ante desastres. En ella se insiste en el enfoque espacial y territorial del análisis, para evidenciar dimensiones político-institucionales de la vulnerabilidad. A partir de la complejidad del funcionamiento urbano, la tercera parte intenta mostrar la necesidad de involucrar múltiples actores y territorios en la preparación ante desastres. Esta preparación, más allá de la problemática de gestión de riesgo de desastre, requiere una estrategia de planificación urbana y de ordenamiento territorial. La última parte propone una lectura de la vulnerabilidad político-institucional y de sus vínculos con la gobernanza del territorio. Se enfoca en el ejemplo de la preparación ante desastres, relativa a la rehabilitación de vías. Para concluir, se hace referencia a las grandes tendencias de la evolución política, institucional y económica de Perú que contribuyen a construir nuevas formas de vulnerabilidad político-institucional.

## **Lima y El Callao: una aglomeración vulnerable**

En la literatura de las ciencias sociales, se entiende la vulnerabilidad en relación con la población, en su concepto general de fragilidad o debilidad frente a eventos adversos. En este marco, la vulnerabilidad es vista como una producción social, construida por las propias modalidades del desarrollo, tal como ha sido evidenciado por La Red, en sus múltiples y conocidas investigaciones (Maskrey, 1993). Es posible resumir el concepto como la “propensión de una persona o grupo humano a anticipar un fenómeno destructor, a enfrentarlo, a resistir y recuperarse después de su

ocurrencia” (Blaikie y otros, 1994). De este modo, se considera en la definición de la vulnerabilidad de la población no solamente su dimensión pasiva como “receptor” de eventos de origen natural, sino también su dimensión activa, por su capacidad en empeorar o, al contrario, disminuir las consecuencias del evento.

Aplicada a la escala de un territorio, la noción evidencia la importancia de las dimensiones espaciales y territoriales de la vulnerabilidad (D’Ercole y Metzger, 2009). Estas remiten directamente a aspectos políticos e institucionales del funcionamiento del territorio, que se transmiten a la población en la medida que influyen sobre su capacidad de enfrentar un desastre. La vulnerabilidad de un territorio expresa una serie de debilidades de naturaleza política, social y espacial, a menudo vinculadas entre sí, que participan en la construcción de la vulnerabilidad de la población, al mismo tiempo que la vulnerabilidad de la población contribuye a la vulnerabilidad del territorio.

El panorama de Lima y Callao muestra, de entrada, una alta vulnerabilidad. En primer lugar, Lima y Callao constituyen un territorio urbano inmenso y complejo, con una problemática socio-espacial muy importante que cuestiona la equidad del territorio. La vulnerabilidad de la población en la aglomeración de Lima y Callao se lee, en primer lugar, a partir de las situaciones de pobreza; indicador común y clásico de la vulnerabilidad, entendida como fragilidad de la población, que se agudiza en situación de emergencia. En la aglomeración peruana, cerca de 20% de la población vive en situación de pobreza o extrema pobreza, medida con criterios sociales y monetarios (encuesta INEI 2009). Se considera que más de la mitad del espacio urbano es el resultado de la autoconstrucción de barrios más o menos ilegales, asentamientos humanos, invasiones etc., que se traducen en una precariedad jurídica del propio hogar, por la informalidad de la tenencia. La deficiencia de los servicios públicos se nota en especial en los barrios periféricos marcados por la pobreza. Si bien casi todos tienen acceso a la energía



eléctrica, el agua todavía falta en muchos lugares, aunque tengan en teoría acceso a la red pública. En efecto, la conexión a la red pública de agua no significa necesariamente el acceso al agua, ya que en los barrios más alejados y pobres, la continuidad del servicio no está asegurada. Además, un porcentaje no despreciable de los hogares (9%, según el censo INEI 2007), depende totalmente de camiones cisternas para su abastecimiento. Se sabe que, de manera general, el costo del agua es mayor cuando es asegurada de esta manera, lo que implica una situación de desigualdad tremenda, ya que la mala calidad y poca cantidad del agua consumida se acompaña de un costo mayor para los hogares.

El acceso a la educación y a la salud también es problemático para los más pobres, por la insuficiencia, la mala repartición espacial y la baja calidad de los servicios públicos disponibles. La oferta privada de estos servicios, que se ha dado inicialmente para las clases acomodadas, se ha extendido hoy en día para atender a los segmentos de población más populares. Ellos constituyen un nuevo mercado para el sector privado, que adapta su oferta y sus precios a la demanda de una población con bajos ingresos.

Desde el punto de vista económico, la informalidad es otra característica de la aglomeración peruana, y se encuentra en todos los sectores económicos y sociales. Si bien se puede considerar que la informalidad tiene aspectos positivos al liberar las energías empresariales, las posibilidades de empleo y de obtener ingresos fuera del peso, inconvenientes y obstáculos de la burocracia, la informalidad de la economía y de los empleos significa, en contraparte, la desprotección de la ley y la negación del acceso a los dispositivos de protección social, como el seguro social y la jubilación. Así, menos un cuarto de la población se beneficia de una cobertura de salud por la seguridad social (censo INEI 2007). La informalidad también produce una precariedad de las condiciones de vida y una forma de vulnerabilidad de la población y del funcionamiento del territorio.

Las condiciones de accesibilidad son aspectos importantes de la vulnerabilidad de la población y del territorio, de manera general. En la aglomeración Lima-Callao, estas son muy complicadas en la medida que gran parte de la zona urbanizada (70% según el estudio realizado) presenta dificultades de accesibilidad por múltiples razones. De manera sencilla, la distancia a un eje principal constituye una primera dificultad, pero existen también múltiples zonas con vías estrechas, con fuertes pendientes, o que conocen frecuentes embotellamientos. Todas estas características muestran la mala calidad de la accesibilidad como una forma importante de vulnerabilidad. En condiciones ordinarias de funcionamiento de la ciudad, la mala accesibilidad significa dificultades para acceder a los servicios públicos, a los empleos, a la atención médica, o significan más tiempo para que el servicio de bomberos pueda acceder al lugar. En caso de un gran desastre, tal como el sismo de gran magnitud que las autoridades científicas presentan como algo muy probable, estas condiciones de mala accesibilidad van a empeorar y dificultar, e incluso impedir, la respuesta inmediata, la llegada de los socorros y la distribución de la ayuda humanitaria.

Así, la cuestión de la accesibilidad del territorio es un aspecto poco considerado, pero muy importante para calificar la vulnerabilidad de un territorio. Esta remite directamente a su funcionamiento en situación normal, a aspectos de ordenamiento territorial y de planificación urbana. Ya estamos entrando en las dimensiones político-institucionales de la vulnerabilidad de un territorio.

Siendo Lima-Callao la aglomeración capital de Perú, desempeña un papel político y económico esencial para el país, además de contar con infraestructura necesaria para la economía de exportación, como el puerto y el aeropuerto. La aglomeración representa más de la mitad del PIB del Perú. Allí funciona la mayoría de las sedes de empresas, como bancos, seguros, y otras especializadas para el apoyo al

funcionamiento económico. En consecuencia, la vulnerabilidad de Lima y Callao significa una alta vulnerabilidad de todo el país, ya que la afectación de este territorio, tanto de los lugares de decisión política nacional, como de aquellos claves de la economía o la infraestructura, repercutirá y dificultará el funcionamiento y el desarrollo de todo el país.

Este breve panorama de aglomeración de Lima y Callao, desde el punto de vista social y territorial muestra, además de las problemáticas de pobreza, su carácter desigual y segregativo, que por sí solo expresa su vulnerabilidad, fuera de las consideraciones de peligros. En este contexto de vulnerabilidad social y territorial, la exposición a peligros es muy amenazadora y susceptible de provocar un grave desastre. Dentro de los peligros de origen natural que pueden afectar a esta metrópoli se encuentra el sísmico y de tsunami, que acapara la atención de los poderes públicos peruanos y de los organismos internacionales. En efecto, históricamente, Lima y Callao han sufrido varios sismos y tsunamis devastadores (1746, 1940, 1974). El Instituto Geofísico del Perú (IGP) evalúa como muy elevada la probabilidad de ocurrencia de un terremoto de gran magnitud, en la cercanía de Lima, acompañado de un tsunami (Tavera y Bernal, 2005). Sin embargo, dentro de los peligros de origen natural, los huaycos (o aluviones) y deslizamientos de tierra afectan regularmente las partes altas de la ciudad, y provocan daños y víctimas.

Por otra parte, se debe considerar que los peligros más frecuentes que afectan la población y el territorio no son los de origen natural sino peligros completamente sociales, situación muy oculta en la problemática de los riesgos. Se trata de los múltiples peligros que la población enfrenta cotidianamente, como accidentes de tránsito e incendios que provocan, cada año, un alto número de víctimas. A estos peligros antrópicos se deben añadir los peligros industriales o los colapsos de los edificios tugurizados, en especial en la parte central de la ciudad. Así, la exposición a peligros de

Lima y Callao es un aspecto de la vulnerabilidad que choca con su alta vulnerabilidad social y territorial.

## **Preparación de Lima y Callao ante un sismo de gran magnitud**

No fue el contexto de vulnerabilidad ordinaria de la aglomeración y de su población, sino la exposición a los peligros de origen natural lo que impulsó a la comunidad internacional junto con las autoridades peruanas a lanzar un proyecto de investigación y acciones destinadas a mejorar la preparación de Lima y Callao ante desastres, específicamente ante sismo y tsunami. En efecto, el desastre ocasionado por el sismo de Pisco, en agosto de 2007, evidenció la débil preparación del Perú frente a un evento de magnitud (INDECI, 2009), sobre todo en los aspectos político-institucionales. Las fallas de los planes de emergencia se han manifestado, en particular, la falta de coordinación, la ausencia de conocimiento de los recursos para manejar la emergencia, y su falta de pertinencia en relación con las necesidades. El diagnóstico planteado sobre el manejo de esta emergencia reforzó las inquietudes y colocó en la agenda política de las autoridades peruanas e internacionales la cuestión de la vulnerabilidad de Lima y Callao y su capacidad de enfrentar un sismo de gran magnitud.

El estudio SIRAD (Sistema de Información sobre Recursos para Atención de Desastre)<sup>6</sup>, desarrollado en Lima y Callao entre 2010 y 2011, se enmarca en este gran proyecto, al aportar con los estudios a escala de la aglomeración metropolitana de Lima y Callao, es decir, con la construcción de datos y análisis de vulnerabilidad. El objetivo del estudio SIRAD fue identificar y mapear los recursos materiales ubicados en Lima y Callao, para manejar la emergencia y evaluar sus vulnerabilidades, con el fin de constituir una herramienta de apoyo a la toma de decisión, a la definición de acciones de prevención y de preparación, y al propio manejo de desastres.

La información geográfica construida en tal contexto, con un propósito operacional, se sustentó en un marco conceptual original, desarrollado como parte del programa PACIVUR del IRD<sup>7</sup>. Desde el año 2006, este programa investiga el gran tema de la vulnerabilidad urbana en varios países andinos, en especial, en las capitales Quito, La Paz y Lima, con un enfoque principalmente geográfico. En este contexto científico, el estudio SIRAD sobre Lima y Callao constituye una exploración de las dimensiones espacial y territorial del manejo de situaciones de crisis, y permite entender mejor lo que hace la vulnerabilidad de las grandes urbes.

La identificación y el análisis de los recursos esenciales del manejo de emergencias que se hizo en el estudio SIRAD se basó en el marco conceptual de los riesgos

---

6 Estudio SIRAD ( Sistema de Información sobre Recursos para Atención de Desastre ), del proyecto Sistema de Información Geográfico y análisis de recursos esenciales para la respuesta y recuperación temprana ante la ocurrencia de un sismo y/o tsunami en el área metropolitana de Lima y Callao ( PNUD/SDP - 052/2009 ), desarrollado por el IRD en cooperación con la ONG COOPI. El IRD es el Institut de Recherche pour le Développement.

7 El programa PACIVUR (Programa Andino de Capacitación e Investigación sobre Vulnerabilidad en medio Urbano), fue creado por Robert D'Ercole en 2006. Forma parte del laboratorio mixto de investigación PRODIG (<http://www.prodig.cnrs.fr/>).

de origen natural en medio urbano, elaborado en Quito<sup>8</sup>. Este plantea la idea simple de que para optimizar la prevención de los riesgos se debe identificar, en primera instancia, los elementos esenciales del funcionamiento de un territorio. Dichos elementos deben ser protegidos con prioridad, para luego analizar su vulnerabilidad. En resumen, según la propuesta teórica, el riesgo para un territorio urbano es definido como la posibilidad de perder (es decir, la vulnerabilidad de) elementos de importancia (los elementos esenciales), para este territorio. Este marco conceptual coloca los elementos esenciales de un territorio al centro de la definición de los riesgos, y no los peligros, como suele ocurrir.

Desde este planteamiento conceptual, el riesgo está conformado por dos grandes pilares: los elementos esenciales de un territorio y la vulnerabilidad. Los elementos esenciales son una selección de los componentes más importantes del sistema urbano, en particular los servicios y las infraestructuras vitales que aseguran el funcionamiento y el abastecimiento de la ciudad y de su población.

La selección de lo esencial es absolutamente necesaria y fundamenta la metodología, pues permite analizar de forma detallada la vulnerabilidad de elementos escogidos por su importancia, y priorizar las acciones de prevención de riesgos a la escala de un territorio. La vulnerabilidad de los elementos esenciales se enfoca de manera amplia; considera todos los factores que contribuyen a su debilidad, como fragilidades estructurales, institucionales y económicas, problemas de accesibilidad, dependencia de otros elementos y exposición a los peligros, así como aspectos que, al contrario, aportan a una mejor resistencia (o resiliencia) ante un desastre, como la existencia de alternativas de funcionamiento, capacidad de control o de planes

---

8 Programa de investigación Sistema de información y riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito, realizado entre 1999 y 2004 por el IRD, en colaboración con la Dirección de Planificación del Distrito Metropolitano de Quito (cf. D'Ercole y Metzger, 2002, 2004).

de contingencia (D'Ercole y Metzger, 2004). Esto posibilita una lectura de la vulnerabilidad de un territorio fundamentada en la vulnerabilidad de sus elementos o recursos esenciales, la cual presenta múltiples dimensiones político-institucionales, en su funcionamiento normal, pero aún más en el manejo de una emergencia.

Desde un punto de vista teórico-metodológico, las dimensiones espaciales y territoriales del manejo de emergencia, se considera que la respuesta inmediata y la recuperación temprana consisten, muy concretamente, en relacionar desde el punto de vista espacial y funcional los espacios afectados (que definen las necesidades de socorro) con aquellos donde se encuentran los recursos para la atención de desastres (que permiten atender las necesidades de la emergencia). El tema concreto y plenamente geográfico de la localización de los recursos en relación con la de los espacios vulnerables es primordial, tanto para evaluar la vulnerabilidad de los recursos en sí, como para apreciar la capacidad del territorio para atender a los espacios afectados (Metzger, 2012).

Cuando se considera el manejo de las situaciones de crisis como la articulación espacial y funcional entre lugares afectados y lugares donde se encuentran los recursos materiales para la respuesta inmediata y la recuperación temprana, el enfoque se dirige a las dimensiones espaciales y territoriales incorporadas en el manejo de emergencia y, por ende, a las dimensiones espaciales y territoriales que se necesita tomar en cuenta para la preparación ante desastres. Al hablar de dimensiones espaciales y territoriales, se entra necesariamente en temáticas político-institucionales, ya que los territorios son objetos de gestión política e institucional implementadas por entidades políticas e institucionales.

## **Preparación ante desastres y estrategia de planificación urbana**

El estudio SIRAD ha producido una amplia base de datos georreferenciados sobre los recursos necesarios para manejar emergencias en 10 temas que constituyen los recursos fundamentales de la respuesta inmediata y recuperación temprana (abastecimiento de agua, de alimentos, de energía, atención médica de emergencia, transporte y vialidad, telecomunicaciones, centros de decisión e intervención, áreas potenciales para albergues, áreas potenciales para escombreras y áreas económicas), la jerarquización de los recursos y su cualificación en términos de vulnerabilidad (considerando la exposición a los peligros y la calidad de la accesibilidad). También ha generado mapas y análisis de vulnerabilidad de la población<sup>9</sup>.

La sencilla lectura de los mapas que resultaron de esta problemática de investigación revela claramente aspectos de la vulnerabilidad ligados con la distribución de los recursos en el territorio. En efecto, dicha distribución muestra, en primer lugar, la concentración de esos recursos en la parte central de la aglomeración urbana, mientras que la población vulnerable se encuentra, más bien, en los barrios populares periféricos.

Esta configuración espacial es aún más marcada cuando se analiza un recurso clave de la gestión de emergencia: la salud de emergencia. La mayor parte de los hospitales en capacidad de atender situaciones de extrema emergencia se encuentran en un sector reducido al centro de la ciudad. Las zonas periféricas se encuentran casi totalmente desprovistas de oferta de servicios de salud de buen nivel.

---

<sup>9</sup> Véase: <<http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/pdf/esp/doc1751/doc1751.htm>>.

Esto, sin hablar de la alta vulnerabilidad de los hospitales, tanto en aspectos de vulnerabilidad estructural de las edificaciones como de vulnerabilidad funcional (Robert, 2012).

A partir de estos resultados, se rehízo el análisis de la vulnerabilidad de la población para tomar en cuenta el acceso a los recursos en caso de sismo. Para ello, se partió de la idea sencilla de que la población, además de sufrir las consecuencias directas del sismo, podría ver su vulnerabilidad aumentada por la falta de acceso a los recursos de la respuesta inmediata. Para lograr este análisis, se consideró, en primer lugar, una vulnerabilidad “ordinaria” de la población, con criterios de situación normal de la población (básicamente con datos del censo y condiciones de accesibilidad en situación normal); luego, se evaluó una vulnerabilidad específica, producida por la situación de crisis debida a un sismo. Por un lado, se abordó la vulnerabilidad ocasionada por su exposición directa a los peligros de sismo y tsunami; es decir, la ubicación en zonas de peligro (según los mapas geofísicos), así como una aproximación de la vulnerabilidad de las viviendas (con los datos del censo de vivienda). Por otro lado, se tomó en cuenta el acceso a ciertos recursos de la respuesta inmediata, y que requieren una proximidad para atender la situación de emergencia (el agua, la salud y los refugios), mediante el análisis de la distribución espacial de los recursos y las condiciones de accesibilidad.

De esta manera, la preparación ante desastres podría identificar las acciones necesarias para garantizar el acceso rápido de la población a estos recursos claves de la respuesta inmediata. Sin embargo, ahí se encuentra nuevamente la vulnerabilidad político-institucional procedente de la propia concepción de la preparación ante desastres, que no suele integrar las dimensiones espaciales y territoriales. En efecto, cada uno de los recursos de respuesta inmediata tiene sus propios actores, con su visión y lógica

sectorial y no territorial de la preparación. Por su parte, los actores territoriales que son los distritos, por ejemplo, no están conectando la preparación entre sí ni con los actores sectoriales.

A propósito, cabe subrayar que la distribución espacial de los establecimientos de salud —para retomar el ejemplo sencillo y emblemático del acceso a la salud en situación de emergencia—, es un tema clave de la gestión de riesgo y de preparación ante desastres, al mismo tiempo que su solución radica, finalmente, en estrategias de implementación de los equipamientos y servicios urbanos en el territorio, que van mucho más allá de las políticas de gestión de riesgo. Esto significa que el propio ordenamiento territorial, cuando ubica los servicios y equipamientos en el espacio urbano, participa en la preparación ante desastres y también es capaz de involucrarse en la construcción de una ciudad más equitativa, que ofrezca servicios de salud a toda la población.

Así, una estrategia de planificación urbana dedicada a mejorar las condiciones de vida de la población, al mejorar la distribución espacial de los equipamientos y servicios urbanos en el territorio —o de la accesibilidad, por ejemplo—, constituye simultáneamente una política de desarrollo urbano equitativo, de mejoramiento de la preparación ante desastres y de disminución de la vulnerabilidad (Robert, 2012).

La vulnerabilidad de la aglomeración en relación con la infraestructura de transporte, asimismo, es enriquecida por la lectura espacial de los elementos estratégicos, que son los diferentes medios de entrar y salir de la aglomeración de Lima-Callao. Esta ciudad, en la que viven aproximadamente 9 millones de habitantes, es básicamente dependiente de tres entradas y salidas por vía terrestre: la Panamericana norte, la Panamericana sur y la carretera central. Todas estas vías se encuentran

debilitadas por puentes. A través de esta lectura muy sencilla, es posible advertir una vulnerabilidad de la aglomeración limeña, vinculada con la fragilidad de sus conexiones por vía terrestre con el resto del Perú. A estos elementos esenciales del transporte, se deben añadir el puerto y el aeropuerto, que permiten la entrada a Lima por vía marítima y aérea. Si se considera que el puerto se encuentra en la zona de inundación por tsunamis, es bastante baja la probabilidad de que funcione en caso de tsunami. Por otro lado, la falta de alternativa al funcionamiento de terminal marítimo de Callao representa una gran vulnerabilidad de la aglomeración urbana y del país. Respecto del aeropuerto, si bien no se encuentra en zona de alto peligro de sismo o tsunamis, se debe considerar como muy probable la paralización total de las actividades aeroportuarias en caso de sismo de gran magnitud, por lo menos hasta que se realicen las evaluaciones de daños necesarias tanto de las infraestructuras (las pistas), el terminal de pasajeros, la torre de control, como de los equipos de radionavegación. Este panorama posibilita identificar la vulnerabilidad del territorio en caso de sismo de gran magnitud, y subraya en particular la problemática relacionada con el abastecimiento de alimentos de los habitantes de Lima y Callao, que depende de las vías terrestres y del puerto.

Estos ejemplos, entre los múltiples ejes problemáticos que han surgido de los resultados del proyecto SIRAD, muestran el interés científico y operativo del enfoque geográfico del manejo de situación de emergencia. Al evidenciar los aspectos territoriales involucrados en el manejo de emergencia, se encuentran inevitablemente los múltiples actores de los sectores y territorios, sus lógicas y políticas, sus fuerzas y fallas, y las relaciones entre ellos. Por tanto, permite descifrar las dimensiones político-institucionales implicadas en la capacidad de enfrentar un desastre, que participan en la construcción de la vulnerabilidad del territorio.

## **Gobernanza del territorio y vulnerabilidad político-institucional**

La vulnerabilidad político-institucional de un territorio es, de algún modo, inevitable en la medida que la complejidad del funcionamiento urbano involucra numerosos actores, objetos y escalas en interdependencia. En consecuencia, la capacidad de enfrentar un desastre tiene que ver, necesariamente, con las relaciones entre ellos, en particular durante los procesos de preparación.

Un espacio urbano es algo complejo, normalmente constituido de diferentes escalas, territorios y objetos interdependientes y encajados, que van desde el conjunto urbano hasta la población y el nivel de vivienda. El conjunto de estos elementos a diferentes escalas, interdependientes entre sí, posibilita la producción y el funcionamiento de la metrópoli. Por ello, analizar la vulnerabilidad de un sistema urbano implica identificar su posición en relación con otros sistemas y con las demás escalas, así como analizar las relaciones e interdependencias entre ellos. En efecto, el territorio urbano no se puede concebir como yuxtaposición de territorios aislados, ya que existe una dependencia funcional entre las diferentes partes de la metrópoli. Esta constituye un sistema, cuyo funcionamiento necesita conexiones y relaciones permanentes entre los diferentes territorios y escalas. De hecho, no tiene mucho sentido pensar la vulnerabilidad de un solo elemento o territorio, y aislarlo de los otros sistemas o subsistemas de los que es componente.

De igual manera, en cuanto a los recursos, elementos materiales ubicados en el territorio que permiten manejar las situaciones de emergencia, se advierten de manera clara varios problemas político-institucionales específicos, que expresan directamente una vulnerabilidad político-institucional. En efecto, un sistema urbano incorpora múltiples elementos interdependientes, en el que uno interactúa con los demás. Así, la falta

de agua en caso de un sismo significa, más allá de la falta de agua en las viviendas, un funcionamiento dificultado, e incluso interrumpido, de los demás servicios o equipamientos urbanos (por ejemplo, educación, salud, industrias o comercios, etc.), ya que cualquiera de estas actividades urbanas necesita agua. Este razonamiento es válido para otros equipamientos; por ejemplo, la energía eléctrica o la red vial.

La operatividad de cualquier recurso siempre depende de otros. Esto quiere decir que la operatividad de los recursos depende de múltiples actores, en campos diferentes y a escalas diferentes. Así, los recursos esenciales de agua, que constituyen la planta de agua potable La Atarjea, la línea de conducción y las líneas principales de distribución, dependen, entre múltiples cosas, de energía eléctrica y de telecomunicación. Esto significa que la preparación ante desastres dedicada, por ejemplo, a garantizar el abastecimiento de agua depende de la coordinación de los actores de estos diferentes campos (agua, energía eléctrica, telecomunicaciones). Lo anterior supone que el abastecimiento de agua, en caso de sismo de gran magnitud, va a depender de las relaciones institucionales establecidas entre los sectores, en el marco de la preparación. Sin embargo, la preparación ante desastres de cada sector está concebida de manera separada los planes de contingencia consideran las posibles fallas de cada sistema de manera aislada, sin tomar en cuenta que los demás sectores tampoco van a funcionar.

Si se aborda frontalmente lo político-institucional, la división política y administrativa de la aglomeración participa de manera directa en la vulnerabilidad del territorio y de su capacidad de hacer frente a un desastre. Una primera reflexión surge al constatar que el espacio urbano de Lima y Callao no corresponde a un nivel político-administrativo: no existe una entidad política ni institución que abarque el conjunto de la aglomeración urbana para la gestión de riesgo de

desastres. En sí, esto constituye una vulnerabilidad político-institucional por la falta de autoridad con capacidad de articular todas las acciones de prevención y preparación a esta escala de la aglomeración. Paralelamente, se encuentran diferentes entidades político-administrativas, las provincias y los distritos, encajadas e interdependientes, aunque autónomas desde el punto de vista político, sin que exista una orientación general para ordenar y priorizar las acciones de desarrollo urbano o de gestión del riesgo de desastre para toda la aglomeración. En la escala más cercana del terreno, existen otros territorios que no corresponden necesariamente a un nivel político, como los barrios o vecindarios, que, a su escala, constituyen verdaderos actores de la construcción y del funcionamiento de la ciudad, mediante las organizaciones sociales, y que podrían desempeñar un papel clave en el manejo de desastres.

En concreto, la aglomeración capital del Perú corresponde a dos regiones, dos municipalidades de provincia, Lima y Callao, y 49 distritos. Este recorte político del territorio implica una multiplicidad de actores que actúan de manera autónoma en relación con el funcionamiento habitual de la aglomeración, en los aspectos de competencia de cada escala de gobierno. La situación causa, entre otras dificultades, la falta de planificación urbana coordinada.

En toda lógica, este funcionamiento desarticulado del territorio también se encuentra en la preparación ante desastres, aunque es mayor por la ampliación de los procesos de descentralización.

Si bien la descentralización significa, de algún modo, una aproximación de los poderes públicos hacia la población, sinónimo de una mayor democratización de la gestión de la ciudad, al mismo tiempo provoca un funcionamiento fragmentado que tiene consecuencias directas en las condiciones de vidas cotidianas. Este es el panorama de las condiciones político-institucionales en el que la aglomeración de Lima y

Callao se prepara para enfrentar un sismo de gran magnitud. En caso de desastre, se pueden identificar por lo menos 52 comités de operación de emergencia con competencia para actuar en todo o parte del territorio. La preparación ante desastres implica, entonces, una coordinación de todos los niveles de poderes, que depende de las relaciones horizontales y verticales entre las múltiples entidades político-administrativas. De este modo, las modalidades de gobernanza y de cooperación de los poderes públicos en situación ordinaria es indicador de la vulnerabilidad político-institucional.

En el ámbito político-institucional, las dificultades cotidianas de gobernanza de la aglomeración urbana, marcada por innumerables desacuerdos, competencias, incluso conflictos abiertos, entre los distritos, entre los distritos y las provincias, entre las provincias de Lima y Callao, anticipan dificultades para definir de manera común una verdadera política de preparación que determine las prioridades y articule las responsabilidades de los actores políticos del territorio, tanto con fines de preparación como al momento mismo del manejo de la emergencia.

Si el análisis se restringe al interior de un solo sector, la preparación ante desastres supone una coordinación entre territorios. Al tomar el ejemplo de las vías, es posible apreciar la magnitud del trabajo político-institucional que requiere la preparación para recuperar la red vial en caso de sismo.

La rehabilitación rápida de las vías es un tema clave de la respuesta inmediata, ya que la red vial permitirá todas las actividades de respuesta: la movilidad de los equipos de búsqueda y rescate, la recuperación de las redes de agua, energía eléctrica o telecomunicación, así como el acceso a los establecimientos de salud o la llegada y distribución de la ayuda humanitaria. Entonces, de manera general, la movilización de los recursos que posibilita la atención en situación de emergencia necesita imperiosamente vías transitables.

Las vías y su capacidad son susceptibles de sufrir graves degradaciones, en especial en los puntos de obras de arte (puentes, intercambiadores, pasarelas peatonales) que jalonan los grandes ejes. Algunas zonas y/o recursos estratégicos podrían quedar aislados o con una mala accesibilidad, lo que afectaría dramáticamente las capacidades de respuesta. Por esta razón, la recuperación de la red vial, en particular la pronta rehabilitación de los itinerarios claves que permiten conectar los recursos esenciales, debe constituir una prioridad de la preparación. Sin embargo, la rehabilitación de la red vial durante la preparación plantea enormes dificultades político-institucionales.

La gestión de las vías depende de su estatus jurídico, además de acuerdos de mantenimiento negociados puntualmente entre niveles de gobiernos, empresas concesionarias y empresas contratistas (Signor, 2013). El propio estatus jurídico de las vías no es fácil reconstituir y no existe un panorama claro de cuál autoridad es responsable de cuál vía. Visto así, la dificultad de construir un conocimiento de los actores de la gestión vial, como recursos del manejo de emergencias, constituye por sí solo un indicador de vulnerabilidad.

La gestión de la red está fragmentada horizontalmente desde el punto de vista de su manejo y mantenimiento entre territorios político-administrativos, y verticalmente según su nivel funcional. Además, la propia gestión de las vías está, desde el punto de vista operacional, sumergida al interior de múltiples administraciones públicas y sus diversas componentes: está saturada entre lo que surge de la construcción de las vías, lo que surge del mantenimiento de la red, lo que surge de la señalización, del control del uso de las vías, y del respeto de los reglamentos de tránsito, lo que surge de la gestión del transporte público o privado (Signor, 2013). Esta complejidad de actores involucrados en la gestión de las vías significa una dificultad mayor de orden político-institucional para la preparación ante desastres, ya que no permite juntar todos los actores



(sectoriales y territoriales, privados y públicos), alrededor de la mesa, para definir las prioridades a escala de aglomeración de Lima y Callao, y las responsabilidades de cada uno, así como los recursos disponibles.

Respecto de los recursos necesarios para la rehabilitación de la red vial en caso de terremoto, los organismos públicos carecen de equipos adecuados, como maquinaria pesada y vehículos, y están distribuidos de forma muy desigual en el territorio. Cabe mencionar que el propio Ministerio de Transporte (MTC) y las empresas concesionarias no poseen ninguna maquinaria. Son las empresas contratistas las que detienen los recursos y las capacidades de respuesta, ya que los gobiernos de todos niveles y las empresas concesionarias recurren a contratistas (Signor, 2013). De hecho, en el intento de hacer armar el panorama de los recursos necesarios para la rehabilitación de la red vial, se puede constatar que los actores con mayor capacidad de respuesta son, por un lado, las empresas privadas y, por otro, el ejército. Esta institución plantea un problema adicional, ya que sus recursos son desconocidos y no forman parte de los esfuerzos de preparación ante desastres, en los que los gobiernos locales y demás actores de la sociedad están empeñados.

En estos casos, la vulnerabilidad político-institucional proviene de —y se expresa en— el hecho de no conocer los recursos disponibles para la atención de desastres y, por ende, se desconoce cómo movilizarlos.

## Conclusión

Este texto no pretende abarcar todas las dimensiones político-institucionales de lo que genera la vulnerabilidad de un territorio, sino reflexionar, a partir del caso de la aglomeración Lima-Callao analizado, en el marco del proyecto SIRAD,

determinados aspectos que parecen constituir verdaderos obstáculos político-institucionales para la preparación ante desastres y el propio manejo de situación de emergencias. Estos aspectos van a influir en la (in)capacidad de respuesta de Lima y Callao en caso de sismo y, por lo tanto, contribuyen directamente en la vulnerabilidad del territorio y de la población. Lo que se desea recalcar, en particular, es que las propias modalidades de gobernanza legibles en la manera cómo se gestiona la aglomeración urbana a cada día, en situación ordinaria, nos proporcionan indicaciones de los problemas político-institucionales, susceptibles de dificultar la eficacia de la preparación ante desastre y de resurgir con fuerza al momento de manejar la situación de emergencia.

No se han abordado los aspectos de inestabilidad institucional, entendida como la precariedad de las propias instituciones, y de las leyes y reglamentos que determinan los papeles y responsabilidad de los diferentes niveles político-institucionales. La redefinición reciente de las políticas de gestión de riesgo de desastre<sup>10</sup> ha provocado una situación de confusión e indeterminación de las responsabilidades durante un largo período de transición, lo que ha provocado que los propios momentos de cambios institucionales y políticos sean generadores de vulnerabilidad.

Otro aspecto que apenas se ha revisado se refiere a las consecuencias de las grandes tendencias político-institucionales y económicas, que son la descentralización política, la desregulación económica y las prácticas de tercerización, tanto en instituciones públicas como en empresas privadas. Estos procesos generan dificultades importantes para construir datos y una visión correcta de los actores y recursos disponibles, lo que incide directamente en la vulnerabilidad de los territorios. Además de dificultar

---

10 La Ley Nº 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre (SINAGERD), de mayo de 2011.

la preparación ante desastres por la multiplicación de actores, disminuye considerablemente la capacidad concreta del propio Estado y de las otras escalas de poderes públicos para enfrentar una situación de emergencia, mientras la seguridad de la ciudadanía sigue siendo su responsabilidad emblemática.

## Referencias bibliográficas

Blaikie P., T. Cannon, I. Davis & B. Wisner. At risk. Natural people's vulnerability and disasters. London and New-York: Routledge, 1994.

D'Ercole R., S. Hardy, P. Metzger & J. Robert. "Vulnerabilidades urbanas en los países andinos: introducción general". Boletín del IFEA 38 (2009): 401-410.

D'Ercole R. & P. Metzger. Los lugares esenciales del Distrito Metropolitano de Quito. Colección Quito Metropolitano. Quito: MDMQ-IRD, 2002.

D'Ercole R. & P. Metzger P. Vulnerabilidad del Distrito Metropolitano de Quito. Colección Quito Metropolitano. Quito: MDMQ-IRD, 2004.

D'Ercole R., P. Metzger, J. Robert, S. Hardy, P. Gluski-Chraibi, P. Vernier, A. Sierra, H. Perfettini & B. Guillier. Recursos de respuesta inmediata y de recuperación temprana ante la ocurrencia de un sismo y/o tsunami en Lima Metropolitana y Callao- Estudio SIRAD. Lima: Proyecto "Preparación ante desastre sísmico y/o tsunami y recuperación temprana en Lima y Callao", ECHO/PNUD /INDECI /COOPI/ IRD, 2011. <<http://www.indeci.gob.pe/proyecto58530/index.php>>.

Godard O., C. Henry, P. Lagadec & E. Michel-Kerjean, *Traité des nouveaux risques*. Paris: Gallimard Folio, 2002.

Hattemer C. & A. Sierra. "L'approvisionnement alimentaire de Lima au défi de la planification stratégique". N-AERUS XIII (Paris, 22-24/11/2012). <[http://www.n-aerus.net/web/sat/workshops/2012/PDF/N-AERUS%20XIII\\_HATTEMER\\_CYRIAQUE\\_SIERRA\\_ALEXIS-1.pdf](http://www.n-aerus.net/web/sat/workshops/2012/PDF/N-AERUS%20XIII_HATTEMER_CYRIAQUE_SIERRA_ALEXIS-1.pdf)>.

INDECI. Lecciones aprendidas del Sur, Sismo de Pisco, 15 agosto 2007. Perú: Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), Soluciones Prácticas – ITDG, DFID, 2009.

Lagadec P. *La Gestion des Crises - Outils de réflexion à l'usage des décideurs*. McGraw Hill, 1991.

Maskrey A. (comp.). *Los desastres no son naturales*. Bogotá: La Red, Tercer Mundo Editores, 1993.

Metzger, P. "Enfoque geográfico del manejo de emergencia en Lima y Callao". *Espacio y Desarrollo*, N° 24. Lima: PUCP (2012): 27-44.

Metzger P., J. Robert & A. Sierra. "A Geographical Approach to Disaster Management: Analyzing Vulnerability in Relation to Decision And Intervention Resources In Lima And Callao". *IJMED-International Journal of MASS EMERGENCIAS AND DISASTERS*, Vol. 32 No. 1 (marzo de 2014).

Robert, J. "Pour une géographie de la gestión de crise: de l'accessibilité aux soins d'urgence à la vulnérabilité du territoire à Lima". Tesis de doctorado, Universidad de Savoie. 2011.

Signor, Lidia. *Gestión post-terremoto de la red vial de Lima y Callao, informe de práctica*, 2013. 2013.

Tavera H. & I. Bernal. "Distribución espacial de áreas de ruptura y lagunas sísmicas en el borde oeste del Perú-IGP". *Volumen especial No 6 Alberto Giesecke Mato* (Lima, 2005): 89-102.

## **Sección II**

---

**Reflexiones y avances**

---

# Lo político-institucional en la gestión de riesgos: la dimensión de la escala y los niveles de gobierno

*Jairo Estacio*

La gestión de riesgos de desastres no solo pasa por temas técnicos o de comprensión de las amenazas; en el centro se encuentran temas institucionales y políticos que deben ser abordados, a fin de generar acciones eficientes de reducción del riesgo. En este contexto, es necesario comprender que los procesos institucionales y las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, como un ejercicio del poder, influyen en la construcción de políticas de reducción de riesgos a escala local. En efecto, cada territorio es un escenario particular, cuyos procesos políticos e institucionales son específicos y, por ende, también lo son las formas de gestionar los riesgos. Por lo tanto, el conocimiento de los procesos de gobernabilidad a diferentes escalas (nacional, regional o local) es complementario y, más aún, adyacente a los temas de riesgos. Por ello, autores como Hood, Rothstein Baldwin (2006:10) hablan del “gobierno del riesgo” como un campo de conocimiento necesario para mejorar los procesos institucionales, políticos y regulatorios de los riesgos.

El presente artículo recoge los principales temas relacionados con las dimensiones político-institucionales de la gestión de riesgos y vulnerabilidad en los países andinos, que fueron vislumbrados en mesas de discusión integradas por profesionales con experticia en las temáticas de gobernabilidad y vulnerabilidad urbana. La diversidad temática desarrollada en este espacio de conocimiento permite reorganizar varios enfoques

de la gobernabilidad y la gestión de riesgos, que han sido agrupados en los siguientes ejes:

- La comprensión de la gobernabilidad como marco de la gestión de riesgos. Este eje aborda las distintas formas de comprensión de la gobernabilidad y cómo se articula con la gestión de riesgos.
- La construcción social del riesgo: una primera entrada de reflexión. Se refiere al entendimiento de la problemática de la gobernabilidad para entender las dimensiones sociales y políticas en la generación de situaciones de riesgo.
- Los territorios ideales para la gestión de riesgo. Relativo a un abordaje de las escalas y la configuración de los territorios y situaciones de gobierno que han permitido experiencias acertadas o no en las formas de gestión de riesgo.

## La comprensión de la gobernabilidad como el marco de la gestión de riesgos

La gobernabilidad entendida como un ejercicio del poder entre diferentes actores públicos, privados, sectoriales y estatales, en el marco del desarrollo en un territorio (PNUD 2006), presenta particularidades basadas en la experiencia y la forma de gestionar los riesgos por parte de los actores responsables. Cada

territorio muestra una expresión de gobernabilidad única, muchas veces difícil de homologar o de generalizar. Por ejemplo, Colombia, Venezuela y Ecuador son países con muchas similitudes urbanas, con rasgos sociales e incluso económicos parecidos, pero con formas de gestión muy particulares. En el caso de Venezuela, el debate de la gobernabilidad reposa en la legitimidad del orden institucional, en el papel de las instancias de defensa y sus relaciones con el estado civil, en el marco de un desafío democrático y de representación ciudadana (ejercicio del poder ciudadano), y de igualdad de condiciones para todos; en cambio, Colombia mantiene un debate focalizado en el papel de las instituciones en un marco de autonomía social y política, donde el nivel de gobernabilidad y representatividad territorial es distinto en el nivel local, donde la experiencia en la gestión e innovación institucional es clave (caso de Bogotá). Por otra parte, en el caso de Ecuador, sobresale un debate relacionado con el modelo de descentralización y desconcentración del poder, enmarcado en grandes desafíos políticos y económicos, donde todavía se debe resolver el fortalecimiento y autonomía de los modelos locales aún dependientes del gobierno central, en varios temas estratégicos de desarrollo de la ciudad.

Estas particularidades reflejan condiciones que repercuten, sin duda, en las formas de la gobernabilidad. En todos los casos es importante observar los mecanismos de coordinación entre los sectores públicos y privados, que permiten forjar espacios de derechos colectivos y de consenso de intereses en las ciudades. La articulación de los arreglos “formales” e “informales” establecidos entre diversos actores ocurre bajo normativas de comitiva o de regulación interinstitucional, o como conciliaciones entre actores de la sociedad civil y gobiernos locales, a fin de resolver conflictos de intereses. Es justamente esto último lo que permite una lectura diferente de la gobernabilidad, basada no necesariamente en mecanismos regulatorios y verticales, sino en principios de confianza entre grupos y actores en un mismo

nivel territorial. Por lo tanto, se puede comprender la gobernabilidad desde ámbitos normativos de coordinación (aplicación de leyes y normas), o desde la calidad de los arreglos informales sostenidos entre actores y su impacto en el desarrollo. Según la complejidad de los territorios y de cómo se relacionen estas variables u otras (por ejemplo, aplicación de políticas públicas, regulaciones económicas, legitimidad de poder), es posible hablar de ‘enfoques analíticos de la gobernabilidad’.

Bajo esta óptica, ‘la gobernabilidad de los riesgos’ se expresa también como un ejercicio de poder, donde prima un enfoque analítico. En efecto, para comprender y generar una adecuada gestión de riesgos no basta solo con entender sus variables de amenaza y vulnerabilidad, plasmados en escenarios territoriales del riesgo, sino abordar las normativas y regulaciones vigentes y su aplicabilidad para el control de riesgos, sus marcos institucionales de relaciones formales de poder y de coordinación, así como los arreglos informales en cuanto a acuerdos y resolución de conflictos en zonas de riesgo. La finalidad es el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, al mantener su seguridad e integridad y garantizar el funcionamiento de sus medios de vida, lo que reduce las pérdidas y consecuencias potenciales de eventuales desastres.

El abordaje de estos procesos considera el paso desde niveles nacionales a locales del territorio, donde se evidencian las situaciones territoriales de riesgos. A escala local es importante considerar aspectos basados en la comprensión del poder, en especial cuestiones fundamentales, como ¿dónde se encuentra el poder de decisión?, ¿cómo se toman las decisiones?, con el propósito de entender la representación y legitimidad de poder local. En una segunda instancia, se deben comprender las relaciones horizontales entre los distintos actores, en el marco de las acciones de coordinación y acuerdos establecidos, es decir, ¿cómo se establecen

los acuerdos y arreglos en el territorio? En un tercer momento, es necesario comprender las relaciones verticales entre los actores e instituciones (incluidas las internacionales), a fin de conocer cómo se relacionan y cuál es su correspondencia jerárquica de acuerdo con funciones establecidas.

El análisis sobre la relación de estos criterios permite obtener un balance de las relaciones “formales” e “informales”, así como su influencia en las decisiones de gestión de riesgos en los territorios. De hecho, en los análisis de ‘governabilidad de los riesgos’ sopesan mucho las relaciones informales, donde las redes entre organizaciones de la sociedad civil y de conocimiento tienen más importancia en las formas de reducción de riesgos. Muchas veces estas incluyen la participación o presencia del Estado o gobierno local.

Por otra parte, estas relaciones “informales” no son muchas veces tomadas en cuenta en las evaluaciones sobre los temas de gobernabilidad realizados por agencias internacionales<sup>11</sup>.

En efecto, para medir la eficiencia de un modelo de gobernabilidad, este tipo de relaciones no son consideradas como un parámetro dentro de los estudios de calidad de la gobernabilidad a escala mundial, donde normalmente, en las relaciones verticales, el gobierno nacional tiene influencia sobre las decisiones que se toman a escala local (a pesar de que se trate de sistemas federales, como México y EE.UU.). No obstante, en el ámbito de las relaciones horizontales se observa que la red de actores de la población o de la sociedad civil juega un papel importante en los preparativos de la respuesta y en situaciones posdesastre. Una de las lecciones importantes en la generación de una “cultura de reducción de riesgo” parte de articular, sobre todo, procesos formales e informales en los

territorios. Se puede generar una política de calidad a escala nacional, pero para su institucionalización es necesario el apoyo a escala local.

Otro enfoque de la noción de gobernabilidad del riesgo se da por el grado de acercamiento o división de las relaciones interinstitucionales y la sociedad civil, que genera formas de ‘cohesión social’ o al contrario, de ‘fragmentación’.

En efecto, la ‘cohesión social’ es el resultado de relaciones histórico-políticas de actores que han generado fuertes nexos, reflejados en modelos de gobernabilidad eficientes en diferentes niveles territoriales. El principio se basa en modelos organizacionales y comunitarios poco conflictivos y de confianza, que generan una identidad y garantía de ciertos derechos y bienestar social. Los mejores resultados en cuanto a manejo de riesgos se reflejan en territorios donde existe mejor cohesión social. En la práctica, un territorio mejor organizado presenta mejor capacidad para confrontar eventos adversos. No obstante, esta capacidad muchas veces no es reconocida por actores a escalas nacionales o regionales, debido a que son formas de relaciones poco conocidas y reconocidas política e institucionalmente. Por ejemplo, las formas de organización barrial o brigadas de seguridad comunitaria pueden ser ejes articuladores para una gestión de riesgo, pero no siempre son reconocidos como redes formales de poder.

Por otra parte, la ‘fragmentación’ ocurre porque existen segmentos o sectores en conflicto y de difícil acercamiento, lo que genera fuertes vulnerabilidades políticas e institucionales, y marca divisiones territoriales y sociales; situación que instituye poca representación. Una ciudad puede ser la base de muchas relaciones sociales de poder, pero al mismo tiempo de ‘fragmentación’ de grupos o de segmentos de la sociedad con intereses específicos.

---

11 Por ejemplo, los análisis de Economist Intelligence Unit’s Democracy Index 2010.

Esto causa límites y problemas en la eficiencia de los procesos de gobernabilidad, que repercuten en diferentes niveles del territorio; por ejemplo, la aplicación de diversos planes de reducción de riesgos sin homologación y regulación, o la ausencia de recursos humanos y técnicos para el manejo de riesgos, entre otros. Por lo tanto, la ‘fragmentación’ desde el punto de vista político-institucional responde a la ruptura de relaciones formales de una red de actores en ejercicio de poder, debido a sus contrapuntos, intereses y discordancias. En consecuencia, genera debilidad en las formas de gobernabilidad local e incide en la marginalidad en ciertos territorios, y en la falta de políticas de manejo de riesgos territorial.

## **La construcción social del riesgo: una primera entrada de reflexión**

“Los desastres no son naturales” (Maskrey, 1993: 118-119) y corresponden a “problemas no resueltos del desarrollo” (Lavell, 2001: 4). Son aportes referenciales sobre el enfoque social, político-institucional y económico para comprender los riesgos de desastres iniciados en la década de los noventa, en contrapartida a la visión clásica y naturalista, como producto de amenazas y fenómenos físicos destructivos. Este debate genera un sustancial cambio en la manera de reflexionar los riesgos de desastres en América Latina, pues se evidencia el carácter representativo y fundamental de la sociedad y sus niveles de gobierno en la construcción de los riesgos de desastres.

A partir de este contexto social, es de suponer que para que existan riesgos es necesario que existan vulnerabilidades, que también se construyen socialmente. Es ese apareamiento de las vulnerabilidades lo que, a la final, incidirá en el grado de consecuencias de pérdidas y daños, en caso de desastres (p. ej. pérdida de PIB, empleo, servicio de salud o de la movilidad, o impacto políticos en la toma

de decisión). Este aspecto pone en relieve que los temas de desarrollo deben ser abordados como parte de la gestión de riesgo. Por lo tanto, es importante el trabajo en los temas de vulnerabilidad, resiliencia local y fortalecimiento de capacidades, como acciones que mejoren las condiciones de vida y, a la vez, reduzcan los umbrales de riesgo.

El desafío es lograr un modelo de desarrollo eficiente, que reduzca los riesgos de desastres al conseguir que los eventos potenciales no escalen a desastres. Este principio es señalado en la propuesta Pos-Hyogo, donde la gestión de riesgo no solo abarca los temas de resiliencia de las sociedades, sino también de su desarrollo, donde se le otorga a este último un papel trascendente.

Por otra parte, una política para aterrizar las acciones de gestión de riesgos es la descentralización de estas competencias hacia los gobiernos locales. No obstante, al realizar estas transferencias, se traspasa también las responsabilidades de resolver los problemas de desarrollo que muchas veces conciernen más a los niveles nacionales, debido a su complejidad estructural. Esto implica que la generación de normas, planes, proyectos y acciones locales no es suficiente para generar escenarios sostenibles e integrales para su desarrollo. En efecto, el riesgo como producción histórica de los modelos de desarrollo se manifiesta en el territorio y a una escala local; pero allí el problema resulta difícil de resolver. Por ejemplo, una política de reducción de riesgos a escala local no representa una política de redistribución de riqueza, de equidad social o de mercado. En consecuencia, si el riesgo es producto de problemas de desarrollo, los mecanismos para resolverlos reposan en niveles nacionales y regionales con articulaciones locales.

Por ende, a un nivel más local las respuestas son más puntuales y desembocan, a menudo, en el fortalecimiento de capacidades poblacionales o

institucionales, como las iniciativas de mejoramiento de las redes organizacionales, los proyectos de reactivación económica comunitaria o de emprendimiento social.

En consecuencia, en el corazón de la gestión de riesgos se sitúa una cuestión política y no técnica. Las innovaciones en los ámbitos de la gobernabilidad deben incluir a la gestión de riesgos a fin de generar mecanismos específicos desde esferas nacionales con una incidencia local. De esta forma, la gobernabilidad de riesgos correspondería a la gobernabilidad para el desarrollo. De ahí que, descentralizar y desconcentrar no es sinónimo de desarrollo local y gestión eficiente de riesgos. Se requiere concertación y acuerdos tanto del nivel nacional, seccional y local, entendiendo que el desarrollo se basa en modelos estructurales del sistema de gobierno. Por otra parte, la comprensión de la gestión de riesgos como política pública exige una contextualización en tiempo y logros esperados. Para ello, resulta muy difícil el esfuerzo de “aterrizar” una política pública si no se integran diferentes niveles de gobierno<sup>12</sup>.

La problemática de desarrollo debatida en la Cumbre de Río en 1992 y, posteriormente, en Río +20 en el 2012, Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, giró en torno del interés de desarrollar políticas de desarrollo sostenible, a pesar de que, en la práctica, aún son pocas las actividades sostenibles con el planeta. Se evidencia que, en la construcción de espacios vulnerables, las actividades humanas son los factores principales

---

12 Las políticas públicas de reducción de riesgos no son evidenciadas aún como temas de inversión y de desarrollo, a pesar de los avances en mitigación y control de las amenazas. Por ejemplo, en Ecuador, con la ocurrencia de los fenómenos de El Niño (por ejemplo, los del 97-98), el país perdió más de lo que el presente Gobierno ha invertido desde el 2007 hasta el 2012 en infraestructura; una política de RRD enfocada a la reducción de vulnerabilidad habría sido clave para reducir estos impactos (OPS, 2000).

de la degradación de espacios naturales y del agravamiento de las amenazas. Por lo tanto, desarrollo sostenible, riesgo y cambio climático son temáticas que demandan más prácticas que desarrollos conceptuales. Es necesario fijar políticas viables en tiempo, escala y compromisos, que consideren que los ciclos políticos terminan en destiempo respecto de los procesos económicos o de desarrollo.

Se debe considerar que el desarrollo local depende de un trabajo a múltiples escalas. Las actividades a escala local son importantes en cuanto a la generación de ideas, acciones focalizadas a la realidad territorial, construcción de redes y de organización específicas. No obstante, para pasar de este proceso inicial a una conversión de política pública, es necesaria la presencia de actores encargados de la regulación, emisión, control y sostenibilidad de estos mecanismos. Es decir, la complementariedad y coherencia de los diferentes niveles y funciones de los estamentos de gobierno para la política, permite un proceso más sostenible con políticas públicas más coherentes y con resultados específicos. Sin embargo, las evidencias de estos logros y cambios sociales se constatan a mediano y largo plazo, normalmente no en menos de cinco años de esfuerzo continuo.

## **Los territorios ideales para la gestión de riesgo**

¿Qué territorio es ideal para ejercer una gobernabilidad y, por ende, una gestión de riesgos? Esta cuestión lleva a la reflexión del territorio no solo desde aspectos puramente geográficos, sino políticos e institucionales. En ese sentido, la ‘escala’ no es solo una comprensión de una unidad territorial fijada por límites administrativos o metodológicos sino que, en análisis más extendidos, considera sus dinámicas sociales, políticas, económicas, a fin de abordar una comprensión holística. Una localidad puede estar representada jurisdiccionalmente por una unidad



territorial llamada ciudad o cantón; no obstante, las relaciones verticales entre actores y el papel de ella en un contexto espacial más amplio puede otorgarle una escala de comprensión muchas veces definida como ciudad/región o metrópoli (o lo que varios autores denominan escalas institucionales, democráticas y políticas). Esta comprensión más sistémica del territorio genera un enfoque de la 'escala' mucho más compleja que debe ser extendida más allá de los debates académicos.

La escala ideal es una cuestión de apreciación y de enfoque. En el trabajo geográfico, los mapas y las herramientas de ayuda a la toma de decisión sobre la temática de riesgos deben ser lo más ajustados a la realidad y aceptados e interiorizados por las instancias representativas de un territorio. Pero en un enfoque político-institucional, la escala no es única; al contrario, es asociativa, complementaria y sobre todo relacional. Por ello, para entender el funcionamiento político y las formas de decisión en el ámbito de la gestión de riesgos, es necesario observar las distintas escalas y cómo se articulan unas con otras. Se trata de observar las competencias entre uno y otro nivel de gobierno, los tipos de herramientas jurídicas y políticas públicas habilitantes, entendiendo que tanto el Estado como los gobiernos seccionales y locales son responsables de la seguridad, protección, y de facilitar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

No obstante, los modelos de sociedad y de ejercicio de poder pueden ser distintos en diferentes niveles territoriales. Por ejemplo, un "modelo de ciudad" y un "modelo de país" pueden ser contradictorios (caso de Bogotá y el Estado), lo que evidencia la visión de la población y del gobierno central en las formas de su modelo ideal de desarrollo. En ciertos casos, el gobierno central desea implementar un modelo de ciudad distinto del modelo que la población demanda dentro de sus gobiernos locales. Esto influye en los procesos de gestión de riesgos, donde cada ámbito territorial presenta

diferentes acciones y mecanismos de intervención y comprensión del tema.

Asimismo, la noción de lo local también presenta sus particularidades. Una gran ciudad no necesariamente se asemeja a otras de similares características<sup>13</sup>.

En cada país, la escala es distinta no solo en cuanto a sus niveles de gobernabilidad sino a nivel de sus realidades. Pueden ser parecidas dos ciudades del mismo tamaño, pero no necesariamente iguales, por lo que las escalas demuestran realidades únicas y connotaciones históricas diferentes (caso Buenaventura en Colombia, o Guayaquil en Ecuador, que son similares en tamaño y parecidas en algunos aspectos, pero muy distintas y particulares en sus modelos de ciudad). Por lo tanto, la escala es importante para comprender las identidades y las diferenciaciones territoriales.

Las experiencias alrededor de ciudades capitales o con fuerte representación política y de gobierno muestran un papel importante en la estructura nacional, donde una problemática en la ciudad puede reflejarse a este nivel. Esta observación constituye otro enfoque en la comprensión de las incidencias entre las escalas. En diversas ocasiones, las ciudades capitales en América Latina presentan una tendencia hacia el fortalecimiento de un modelo local de autonomía y gobernabilidad (caso Quito, Bogotá y Caracas). En efecto, a pesar de la creación de ciertos instrumentos legales o normativos, cada territorio genera un modelo de gobernabilidad muchas veces marcado por la experiencia y el aprendizaje en la gestión territorial. Al contrario, la reflexión es diferente si se compara con territorios más pequeños, de

---

13 Colombia tiene más de cinco ciudades que superan 1 millón de habitantes, y tiene cerca de 62 ciudades con más de 50 mil habitantes. Es considerado un país urbano y con una tasa de crecimiento después de México y Brasil, en América Latina. Cada una de estas ciudades presenta un modelo de gestión distinto, a pesar de sus realidades muy parecidas.

menos recursos o con competencias locales más limitadas, donde aún se observan fuertes vínculos de dependencia hacia el nivel nacional. Bajo esta perspectiva, la gobernabilidad se caracteriza por conformar relaciones verticales (de arriba abajo, o viceversa), entendiendo que el territorio es un nivel de consolidación de estos procesos junto con las acciones planificación y ordenamiento territorial.

Complementando esta visión, los 'niveles de competencia territorial' generan formas legítimas y jurídicas mediante las cuales los actores ejercen sus papeles y funciones en los territorios. Los procesos históricos de gobernabilidad han consolidado ciudades con competencias políticas, económicas o de funcionalidad específica. Por otra parte, las decisiones políticas pueden incidir también en la funcionalidad específica de los territorios a diferentes niveles. Este es el caso de la creación de nuevos hitos de poder político o económico. En Ecuador, las decisiones de gobierno han llevado a que la Secretaría de Gestión de Riesgos tenga su edificio matriz en Guayaquil; papel que anteriormente tenía Quito, como capital.

Ello cambia la configuración geopolítica en la toma de decisiones sobre estos temas.

La perspectiva de las escalas institucionales y de poder político es crucial. Desde este principio, se trata de construir una escala ideal a partir de un modelo de ciudad incluyente en temas de gestión de riesgos. Ello quiere decir un modelo que contemple la gestión de riesgos como una política pública y que coadyuve al desarrollo local. Por ejemplo, en los temas de suelo, planificación, política habitacional, inclusión social y participativa, espacios democráticos y acciones de reactivación económica, existen vacíos legales. Se constituyen, de esta forma, en temas de segregación y exclusión, y aumenta la vulnerabilidad territorial. La articulación pasa por normativas, como la ley de ordenamiento territorial, que consideren estos temas de fondo, y como un instrumento útil para la planificación y gestión de riesgos.

## Referencias bibliográficas

Hood, Rothstein Baldwin (2006), "El gobierno del riesgo", Editorial Ariel, ARIEL PREVENCIÓN Y SEGURIDAD, Barcelona- España, 256

Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2010.  
[https://graphics.eiu.com/PDF/Democracy\\_Index\\_2010\\_web.pdf](https://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf).

Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2012.  
<http://www.eiu.com/democracy2012>

Maskrey A, compilador (1993), "Los Desastres No Son Naturales", Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, Tercer mundo Editores, Bogota-Colombia, 140p.

Lavell Alllan, (2001) Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica en "Del Desastre al Desarrollo Sostenible: El Caso de Mitch en Centroamérica" (Garita N, Nowalski J), edición BID y CIDHS, 28 p.

OPS, (2000), Crónicas de Desastres Fenómenos El Niño 1997-1998, Programa de Preparativos para Situaciones de Emergencia y Coordinación del Socorro en Casos de Desastre Washington, D.C., 288 p.

## Biografías

**Jairo Estacio** es licenciado en Geografía e ingeniero geógrafo y Estudios Ambientales con mención en Ordenamiento Territorial, de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; y Máster en análisis espacial y riesgos de la Universidad Savoie en Francia. Académico de la Universidad Andina Simón Bolívar y de la Escuela Politécnica Nacional del Ecuador. Ha trabajado como investigador en el marco de programas de riesgos urbanos y vulnerabilidad en el IRD (Institut de Recherche pour le Développement) de vulnerabilidad y cambio climático en SEI (Stockholm Environment Institute) con CDKN (Climate and Development Knowledge Network of London), en temas de gobernabilidad relacionados con riesgos y toma de decisión en FLACSO Costa Rica. Su trabajo se enfoca en análisis espaciales y reflexiones metodológicas para la comprensión de la vulnerabilidad territorial en las ciudades y en la comprensión de las problemáticas de reducción de riesgos y sus formas institucionales y políticas de gestión. Actualmente es consultor para diferentes temáticas de riesgos urbanos.

**Sébastien Hardy** es doctor en geografía de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). Es investigador de l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD) en el laboratorio Pôle de Recherche pour l'Organisation et la Diffusion de l'Information Géographique (PRODIG – UMR 8586), en l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne en Francia. Trabajó seis años, como parte del Programa PACIVUR, sobre la aglomeración de La Paz-EI Alto, en colaboración con el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP) y la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), sobre la temática de la vulnerabilidad y de los riesgos en medio urbano, movilizándolo la metodología de la comparación con la situación de Lima y de Quito.

**Julien Rebotier** (julien.rebotier@cnsr.fr) es doctor en geografía de l'Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL), Université Paris III – Sorbonne Nouvelle. Es investigador titular du Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) en el laboratorio Société Environnement Territoire (SET – UMR 5603), en l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA), en Francia. Su trabajo consiste en desarrollar una lectura social y política de los riesgos y del ambiente en base a principios de justicia y de sostenibilidad. Entre sus territorios de estudio privilegiados se encuentran las grandes ciudades latinoamericanas, y el gran suroeste europeo. Durante el año 2014, estuvo trabajando con l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD), en Quito, en el marco de un proyecto de cooperación con la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) sobre las dimensiones inmateriales y político-institucionales de los riesgos y de su gestión en el país. CNRS-IRD/PACIVUR

**Emilio Ochoa** (eochoa@espol.edu.ec) tiene amplia experiencia en la organización, facilitación y evaluación de procesos centrados en mejorar la gobernanza para manejo costero integrado. Junto con con personal del Centro de Recursos Costeros de la Universidad de Rhode Island, Fundación Maldonado y Fundación EcoCostas ha preparado varias publicaciones sobre Manejo Costero en Ecuador, ha desarrollado metodologías para preparar líneas de base de gobernabilidad para usos sustentables, y ha documentado varias de las experiencias de manejo costero más relevantes en latinoamérica, incluyendo dos proyectos del GEF en Centroamérica y el Caribe. Para EcoCostas coordinó la Red Latinoamericana de Manejadores Costeros, trabajó en la Fundación AVINA en su eje temático de Costas y Agua como responsable de los proyectos costeros en la región del Pacífico Sudamericano, y desde 2009 hasta

abril del 2014 trabajó en la Secretaría de Gestión de Riesgos, en Ecuador.

Su formación inicial es en pedagogía, con una maestría en investigación educativa. Fue hasta 2014 profesor principal de ESPOL.

**Pascale Metzger** (IRD-PRODIG pascale.metzger@ird.fr) es socióloga y doctora en Geografía de l'Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL), Université Paris III – Sorbonne Nouvelle. Es investigadora titular del IRD, Institut de Recherche pour le développement en el laboratorio PRODIG (UMR 8586), en Francia. Sus investigaciones

desarrollan conceptos y métodos de investigación sobre la gran problemática de la vulnerabilidad urbana de un punto de vista territorial y social en el programa PACIVUR (Programa andino de capacitación y investigación sobre vulnerabilidad y riesgos), que coordina desde 2011. Ha trabajado en Quito, en el marco de un convenio con la dirección de planificación del DMQ (en los programas Medio ambiente urbano y Sistema de información y riesgos) y en Lima con el INDECI (Instituto Nacional de Defensa Civil de Peru) en los programas SIRAD – Sistema de información sobre recursos para atención de desastre y PACIVUR.

Para lograr una efectiva reducción del riesgo de desastres (RRD) es necesario comprender la vulnerabilidad territorial y social de nuestras realidades. En los últimos años Ecuador ha avanzado mucho en el desarrollo de estudios y metodologías para la estimación de riesgos, pasando de generar insumos en el análisis de amenazas a desarrollar enfoques más integrales de riesgo incorporando nuevos conceptos como vulnerabilidad, capacidad y desarrollo en sus propuestas.

A partir de la segunda mitad de los años 2000, los Estados de la región han ido modificando sus sistemas nacionales de gestión de riesgos (Colombia, Ecuador, Venezuela, Bolivia, entre otros). En cierta medida, las reformas intentan contemplar los riesgos como una problemática de desarrollo, y ya no solamente como una situación de emergencias para las cuales hay que prepararse. En paralelo, se mantiene el esfuerzo en gestión y fortalecimiento del manejo de crisis o emergencias. En esta reconfiguración político-institucional, destaca el modelo de gestión de riesgos que diferencia una gestión correctiva (que incide en lo que ya existe) de una gestión prospectiva (enfocada en incidir en la planificación).

La investigación y la producción de conocimiento desde las ciencias sociales han permitido transferir algunos conceptos y planteamientos sobre riesgo dentro de los sistemas institucionales de gestión. Aquellos elementos son prometedores para consolidar e integrar la gestión de riesgos con otras políticas e iniciativas públicas. Sin embargo, la realidad de las reformas y de los aparatos de gestión, así como la articulación entre escalas territoriales e institucionales, siempre presenta dificultades.

La presente publicación forma parte de una colección de reflexiones académicas sobre la vulnerabilidad y los riesgos, sistematiza varias conferencias en torno a la dimensión político institucional de la gestión de riesgos y vulnerabilidades en los países andinos. Este trabajo espera ser una herramienta guía que oriente la producción técnico-científica académica en temas relacionados con la investigación desde las ciencias sociales y la vulnerabilidad en el Ecuador.

Ha sido realizado en el marco del Plan de Acción DIPECHO 2013-2014. Proyecto implementado por la SGR y el PNUD denominado: "Fortalecimiento, capacitación e investigación para reducir las vulnerabilidades mediante el diseño de acciones efectivas de reducción de riesgos de desastres a nivel local"

ECHO/DIP/BUD/2013/93007



Ayuda Humanitaria  
y Protección Civil



Al servicio  
de las personas  
y las naciones